



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS - A4

Proc.: 37.499/16e

Processo nº: 37.499/16 - e

Jurisdicionada: Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil - Novacap

Assunto: Licitação

Órgão Técnico: Secretaria de Acompanhamento e Núcleo de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia

Valor Estimado: R\$ 54.669.226,28, vigência de 12 (doze) meses

Data de Abertura: 14.12.2016, às 9h00min

Sessão: Pauta dispensada (Res. 161/2003, art. 1º, inciso VI)

Ementa: Análise do edital do Pregão Presencial nº 08/16-ASCAL/PRES, elaborado pela Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil, visando à formação de ata de registro de preços para futura contratação de empresa de engenharia para execução de serviços de manutenção de calçadas (demolição, recuperação e execução) com acessibilidade em diversos locais do DF. A Secretaria de Acompanhamento, anuindo Nota Técnica do Núcleo de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia, sugere a **suspensão do certame** até ulterior deliberação do Tribunal para que sejam adotadas as medidas indicadas ou apresentadas justificativas cabíveis. VOTO de acordo com a Instrução.

RELATÓRIO

Cuidam os autos da análise do edital do Pregão Presencial nº 08/16-ASCAL/PRES, elaborado pela Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil, visando à formação de ata de registro de preços para futura contratação de empresa de engenharia para execução de serviços de manutenção de calçadas (demolição, recuperação e execução) com acessibilidade em diversos locais do DF, na forma prevista no edital (e-doc 0B109589-c).

Lote	Objeto / Local	Valor Estimado (R\$)
1	Manutenção de calçadas (demolição, recuperação e execução) com acessibilidade em Brasília/DF-RA I.	R\$ 13.513.964,84



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A4

Proc.: 37.499/16e

2	Manutenção de calçadas (demolição, recuperação e execução) com acessibilidade no Lago Norte, Lago Sul, Itapoã, Paranoá e Varjão/DF.	R\$ 3.581.428,22
3	Manutenção de calçadas (demolição, recuperação e execução) com acessibilidade em Taguatinga/DF.	R\$ 3.077.570,62
4	Manutenção de calçadas (demolição, recuperação e execução) com acessibilidade em Brazlândia/DF.	R\$ 1.289.910,38
5	Manutenção de calçadas (demolição, recuperação e execução) com acessibilidade em Ceilândia/DF.	R\$ 5.277.373,69
6	Manutenção de calçadas (demolição, recuperação e execução) com acessibilidade em Águas Claras e Park Way/DF.	R\$ 2.521.455,19
7	Manutenção de calçadas (demolição, recuperação e execução) com acessibilidade em Estrutural, S.I.A, Candangolândia e Guará/DF.	R\$ 3.290.513,24
8	Manutenção de calçadas (demolição, recuperação e execução) com acessibilidade em Octogonal, Cruzeiro e Sudoeste/DF.	R\$ 1.225.388,31
9	Manutenção de calçadas (demolição, recuperação e execução) com acessibilidade em Planaltina/DF.	R\$ 4.079.623,32
10	Manutenção de calçadas (demolição, recuperação e execução) com acessibilidade em Sobradinho I, Sobradinho II e Fercal/DF.	R\$ 3.402.574,56
11	Manutenção de calçadas (demolição, recuperação e execução) com acessibilidade em Samambaia e Recanto das Emas/DF.	R\$ 5.270.850,55
12	Manutenção de calçadas (demolição, recuperação e execução) com acessibilidade no Riacho Fundo I, Riacho Fundo II e Núcleo Bandeirante/DF.	R\$ 1.953.754,25
13	Manutenção de calçadas (demolição, recuperação e execução) com acessibilidade em Santa Maria e Gama/DF.	R\$ 4.068.972,73
14	Demolição, recuperação e execução de calçadas com acessibilidade em São Sebastião e Jardim Botânico/DF.	R\$ 2.115.846,58

2. O tipo de licitação adotado é o de **menor preço** por lote (item 6.1 do instrumento convocatório, fl. 595 do 0B109589-c). O valor estimado para o conjunto dos 14 (quatorze) lotes que compõem o objeto é de R\$ 54.669.226,48, conforme quadro de resumo constante da fl. 371 do e-doc 0B109589-c.

3. A abertura do certame está prevista para o dia 14.12.2016, às 9h00min, conforme extrato publicado no DODF de 1º.12.2016, pág. 40 (e-doc 8BA94040-e).

4. O prazo de vigência da Ata de Registro de Preços a ser formalizada será de 12 (doze) meses, a contar de sua assinatura, conforme item 2.6.1 do instrumento convocatório. Os contratos decorrentes da ARP também terão vigência de 12 (doze) meses, nos termos do item 11.1 do edital (fls. 590 e 609, respectivamente, do e-doc 0B109589-c).



5. Em razão da especificidade da matéria, o processo foi analisado no âmbito do Corpo Técnico, de forma complementar, por duas unidades: Núcleo de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia – NFO e 4ª Divisão de Acompanhamento – 4ªDIACOMP.

MANIFESTAÇÃO DO ÓRGÃO INSTRUTIVO

6. O NFO, por meio da Nota Técnica nº 14/2016, de 12.12.2016, (e-doc 73F28643-e), analisa o procedimento licitatório, nos termos seguintes:

“5. Na sequência serão analisados os documentos encaminhados pela Novacap, consubstanciados no Ofício nº 330/2016-GAB/PRES (e-DOC 0B109589-c e 748759D0-e), no que for atinente à matéria de competência deste Núcleo especializado. Para a apresentação dos achados, esta instrução foi estruturada da seguinte forma:

I – Considerações Iniciais

II – Análise

III – Benefício da Atuação

IV – Conclusões e Sugestões

I Considerações Iniciais

6. Inicialmente, é importante ressaltar que este Núcleo, no Processo nº 12.445/2016-e, analisou a Concorrência nº 022/2015-ASCAL/PRES, objetivando a contratação de empresa de engenharia para execução de demolição, recuperação e execução de calçadas com acessibilidade em diversas Regiões Administrativas do Distrito Federal.

7. Insta relevante trazer as impropriedades levantadas naquela empreitada, tendo em vista a justaposição do objeto da Concorrência e do definido para este Pregão, tratada com maiores detalhes em tópico específico desta instrução.

8. Na análise inicial da Concorrência nº 22/2015, por meio da Nota Técnica nº 04/2016-NFO (e-DOC 04CBE237-e), foram apontadas diversas impropriedades no instrumento convocatório, complementadas pela Informação nº 128/2016-DIACOMP4 (e-DOC 1340C734-e). Em essência, o Corpo Técnico concluiu pelas seguintes impropriedades:

II – determine à Companhia Urbanizadora da Nova Capital do



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A4

Proc.: 37.499/16e

Brasil – NOVACAP que, com fulcro no art. 113, § 2º, da Lei nº 8.666/93 c/c o art. 198 do RITCDF, suspenda a Concorrência nº 22/2015 – ASCAL/PRES, até ulterior deliberação desta Corte, para que sejam adotadas as devidas medidas corretivas às impropriedades a seguir indicadas, ou apresente justificativas, encaminhando cópia da documentação comprobatória ao Tribunal:

a) encaminhe o Projeto Básico e Memória de Cálculo que contemple a avaliação de todos os quantitativos de serviços previstos na Planilha Orçamentária, em conformidade com os requisitos estabelecidos no inciso IX do art. 6º da Lei nº 8.666/93;

b) suprima das exigências de habilitação técnico-profissional, os serviços de “Execução de passeios/calçadas em concreto usinado”, “Piso em pedra portuguesa assentado sobre base de areia, rejuntado com cimento comum” e “Meio-fio (guia) de concreto pré-moldado”, em atendimento ao 37, inciso XXI da CF e ao art. 30, §1º, inciso I da Lei nº 8.666/93;

c) suprima das exigências de habilitação técnico-operacional, os serviços de “Execução de passeios/calçadas em concreto usinado”, “Piso em pedra portuguesa assentado sobre base de areia, rejuntado com cimento comum” e “Meio-fio (guia) de concreto pré-moldado”, em atendimento ao 37, inciso XXI da CF, Súmula nº 263 do TCU e Decisões nos 5.531/2014, 4.777/2014 e 4.362/2014 do TCDF;

d) adeque a composição de referência dos seguintes serviços:

1) serviço (5424) “EXECUÇÃO DE PASSEIOS EM CONCRETO DE 8,00 cm DE ESPESSURA (...)” aos parâmetros mais modernos da composição de custos NOVACAP (04.05.605.12U) “Passeio em concreto usinado, fck=15 MPa, e=7,0 cm, inclusive limpeza e preparo do terreno...”, constante de sua tabela de preços de julho/2015;

2) serviço (5308) “LOCAÇÃO E NIVELAMENTO DE BORDOS DE PASSEIOS EM CONCRETO, PARA...” aos parâmetros mais modernos da composição de custos NOVACAP (01.01.815.1) “Levantamento topográfico planialtimétrico cadastral para passeio ou ciclovia - ...”, constante de sua tabela de preços de julho/2015.

e) promova a diferenciação do BDI incidente sobre os serviços “FORNECIMENTO DE CORDÃO DE CONCRETO CONFORME DESENHO 01/67-DU” e “FORNECIMENTO DE



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A4

Proc.: 37.499/16e

CASCALHO LATERÍTICO”, segundo Súmula nº 253/2010 do TCU e Decisões nos 1.958/2011, 4.808/2012 e 5.907/2012 do TCDF;

f) adote índice específico para reajustamento de serviços que constituam simples fornecimento de materiais, a exemplo do índice de reajustamento divulgado na Coluna 19 (Materiais e Equipamentos) da RCE-FGV - Revista Conjuntura Econômica, bem como, especifique tal índice de reajustamento tanto no Edital como na Minuta do Contrato;

g) exclua do Edital a limitação de lotes a ser executado por uma mesma empresa, consoante ao art. 3º da Lei nº 8666/93;

h) junte aos autos as ART's relativas às atividades de elaboração do Termo de Referência, Memória de Cálculo, Desenhos Técnicos e Cronograma Físico-Financeiro, consoante a Resolução nº 1.025/09 do CONFEA, artigo 1º da Lei nº 6.469/1977, Súmula nº 260 do TCU e Decisão TCDF nº 5.749/12;

i) aplique à presente Concorrência a subcontratação compulsória prevista no art. 9º do Decreto nº 35.592/2014, ou encaminhe justificativa para sua não adoção;

j) inclua na Minuta do Contrato cláusula relativa a manutenção do desconto inicial da proposta, conforme item 7.6 do Edital;

k) corrija a exigência de comprovação da qualificação econômico-financeira disposta na alínea “d”, do item 6.1.3, do Edital, de forma a tornar subsidiária a exigência de patrimônio líquido ou capital social mínimo apenas quando os índices contábeis não forem integralmente atendidos pelas empresas licitantes, conforme entendimento recente manifestado por esta Corte na Decisão nº 1.757/2016;

9. Após tomar conhecimento do aviso de adiamento da licitação, a Relatora, em seu Despacho Singular nº 178/2016 (e-DOC 8908B868-e), determinou o envio de cópia da Informação nº 128/2016 –DIACOMP4/SEACOMP à NOVACAP. Em resposta, a Novacap encaminhou os esclarecimentos contidos no Ofício nº 837/2016-GAB/PRES (e-DOC E613B729-c).

10. Na avaliação deste Núcleo, apresentada na Informação nº 18/2016-NFO (e-DOC 364BF331-e), verificou-se que diversos pontos não foram elididos, bem como foram acrescentadas outras análises, das quais decorreram as seguintes sugestões:

l. tome conhecimento do Ofício nº 1020/2016 – GAB/PRES (peça nº 21), bem como desta Informação (peça nº 24).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A4

Proc.: 37.499/16e

II. determine à Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil – NOVACAP que, com fulcro no art. 113, § 2º, da Lei nº 8.666/93 c/c o art. 198 do RITCDF, suspenda a Concorrência nº 22/2015 – ASCAL/PRES, até ulterior deliberação desta Corte, para que sejam adotadas as devidas medidas corretivas às impropriedades a seguir indicadas:

a. elabore o Projeto Básico e Memória de Cálculo que contemple e fundamente todos os quantitativos de serviços a serem previstos na Planilha Orçamentária, que deverá ser revisada, com as respectivas ARTs, em conformidade com os requisitos estabelecidos do art. 6º, inciso IX, da Lei nº 8.666/93 e Decisão TCDF nº 5749/2012;

b. suprima das exigências de habilitação técnico-profissional os serviços de “Execução de passeios/calçadas em concreto usinado”, “Piso em pedra portuguesa assentado sobre base de areia, rejuntado com cimento comum” e “Meio-fio (guia) de concreto pré-moldado”, em atendimento ao art. 37, inciso XXI, da CF/88, e ao art. 30, §1º, inciso I, da Lei nº 8.666/93;

c. suprima das exigências de habilitação técnico-operacional os serviços de “Execução de passeios/calçadas em concreto usinado”, “Piso em pedra portuguesa assentado sobre base de areia, rejuntado com cimento comum” e “Meio-fio (guia) de concreto pré-moldado”, em atendimento ao art. 37, inciso XXI, da CF/88, à Súmula nº 263 do TCU, e às Decisões nºs 5.531/2014, 4.777/2014 e 4.362/2014 do TCDF;

d. exclua do Edital a limitação de lotes a ser executado por uma mesma empresa, consoante ao art. 3º da Lei nº 8666/93;

e. adeque o custo praticado para os seguintes serviços:

*1. serviço (88326) “VIGIA NOTURNO COM ENCARGOS COMPLEMENTARES (R\$16,45*120h*2 vigias)”, de R\$ 16,45/h para R\$ 13,43/h;*

2. serviço (83691) “Tampão de ferro fundido T-70, (fornecimento e colocação)”, de R\$ 358,67/und. para R\$ 167,10/und;

f. elabore orçamentos nas duas condições de recolhimento de tributos previdenciários (com e sem desoneração previdenciária) e adote como referência o que obtiver o menor valor global, em respeito ao princípio da economicidade;

g. preveja dispositivo no Edital para efetuar avaliação da soma dos atestados de capacidade técnico-operacional apenas para as empresas licitantes que se sagrarem vencedoras nas propostas de preços e não logo na ocasião de sua habilitação técnico-operacional, revendo o texto



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A4

Proc.: 37.499/16e

incerto na alínea “b.2” do item 6.1.4 do Edital avaliado nesta oportunidade;

h. preveja no presente Edital critério de pagamento da Administração Local proporcional à execução físico-financeira da obra, consoante art. nº 37, inciso XXI, da Constituição Federal e os arts. 55, inciso III, e 92, da Lei nº 8.666/93, bem como o contido no Acórdão TCU nº 2.622/13;

i. encaminhe minuta do futuro Edital e Anexos contemplando o efetivo cumprimento dos itens “II.f”, “II.i”, “II.j” e “II.k” do tópico “Conclusão” da Informação nº 128/2016 – DIACOMP4/SEACOMP, além das medidas determinadas nos itens anteriores;

11. Por meio do Despacho Singular nº 284/16 – GCAM (e-DOC 7DF8DC89-e), esta Corte novamente solicitou manifestação da Jurisdicionada, que por sua vez, protocolou neste Tribunal os Ofícios n.ºs 1508/16, 1618/16, 1858/16 e 2046/16, entre os meses de agosto a setembro de 2016, solicitando reiteradas prorrogações de prazo.

12. Em 07/11/2016, a Companhia, por intermédio do Ofício n.º 2181/2016 – GAP/PRES (e-DOC E176EE10-c), informou a este TCDF que o certame licitatório em questão foi revogado por conveniência administrativa, conforme publicações no Diário Oficial da União nº 211, Seção 3, de 03 de novembro de 2016, página 186, no Diário Oficial do Distrito Federal nº 207, Seção 3, de 03 de novembro de 2016, página 41 e no Jornal de Brasília de 03 de novembro de 2016, página 26 – Classificados & Editais.

13. Verifica-se que a Jurisdicionada não saneou as impropriedades levantadas pelo Corpo Técnico na análise do Edital da Concorrência nº 22/2015, resolvendo pela revogação supracitada. Contudo, em 01/12/2016, foi publicado o Aviso de Licitação do Pregão Presencial nº 08/2016-ASCAL/PRES com idêntico objeto da Concorrência, objeto deste processo.

14. Para esta Unidade Técnica, a Novacap se utilizou de tal subterfúgio (revogação da Concorrência) para não apresentar os devidos esclarecimentos ou respectivas correções acerca das impropriedades apontadas pelo Corpo Técnico na ocasião da análise da Concorrência, visto que ainda persistem muitas dessas irregularidades no Pregão ora em análise, em especial quanto aos requisitos do Projeto Básico, da Habilitação e da Planilha Orçamentária, conforme será tratado nos tópicos a seguir.

15. Antes de passar para os tópicos da análise, cabe apenas registrar que devido à utilização da modalidade licitatória pregão, esta Unidade Técnica teve apenas quatro dias para realizar o exame do Edital e seus anexos. Com isso, a instrução trata apenas dos pontos considerados por este Núcleo de maior relevância.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A4

Proc.: 37.499/16e

16. *Importa ressaltar também, que as impropriedades levantadas em uma análise inicial de um edital **não são exaustivas e não constituem fato impeditivo a ação do Controle Externo em outras oportunidades**, considerando a aplicação do princípio da verdade material nas atuações desta Corte, bem como a imprescritibilidade das ações de ressarcimento dos prejuízos causados ao Erário, conforme o art. 37, § 5º, da Constituição Federal.*

II Análise

17. *A análise empreendida trata das impropriedades não atendidas anteriormente, conforme já comentado, da modificação da modalidade licitatória, da adoção do Sistema de Registro de Preços e do exame dos documentos que compõem o Edital do Pregão Presencial nº 008/2016-ASCAL/PRES.*

18. *A documentação analisada compreendeu o Edital e seus Anexos, quais sejam: Termo de Referência – especificação geral, Termo de Referência para cada lote, Orçamentos Estimados, Especificações, Normas e encargos gerais para execução de obras de urbanização no Distrito Federal, para execução de serviços de pavimentação com pedra portuguesa, para implantação de calçadas/passeios, para execução de meios-fios, para serviços de ajardinamento e Modelo de Composição de Preços unitários.*

1. Do Objeto e do Projeto Básico

19. *O objeto definido para a Concorrência nº 22/2016-ASCAL/PRES continha a seguinte descrição: “contratação de empresa de engenharia para **execução** de demolição, recuperação e execução de calçadas com **acessibilidade** em diversas Regiões Administrativas do Distrito Federal”.*

20. *Para o Pregão em exame tem-se o seguinte objeto: “contratação de empresa de engenharia para execução de **serviços de manutenção** de calçadas (demolição, recuperação e execução) com **acessibilidade**, em diversos locais do Distrito Federal – DF”.*

21. *Percebe-se que a única modificação realizada foi basicamente a substituição da expressão **execução** por **manutenção**, realizada provavelmente com o intuito de justificar a adoção do Pregão ou as prorrogações de prazos do contrato previstas, tratadas mais adiante.*

22. *Ao avaliar de forma mais detida o objeto da contratação, observa-se que a finalidade da contratação não se refere à serviços comuns, tendo em vista a previsão de pagamento de BDI e administração local e a exigência de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART), todas relacionadas à contratação de obras e serviços de engenharia.*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A4

Proc.: 37.499/16e

23. Cite-se que para a previsão da quantidade dos serviços de demolição a Novacap estimou em 50% das calçadas existentes. Com isso, infere-se que os índices de desempenho das calçadas já ultrapassaram de forma significativa o estágio do ciclo de vida útil correspondente, apresentando, possivelmente, anomalias irreversíveis e, por essa razão, não sendo cabível o uso do termo manutenção no objeto da licitação.

24. Além disso, na planilha orçamentária, constam os seguintes itens, característicos de obras e serviços de engenharia: demolição de calçadas, limpeza, aterro, execução de calçadas, cordão de concreto, demolição de meios-fios, assentamento de meios-fios, administração local, mobilização e desmobilização, entre outros.

25. Vale ressaltar que na memória de cálculo dos quantitativos, as expressões utilizadas pela Jurisdicionada são construção e reforma, termos corriqueiramente utilizados para caracterizar uma obra de engenharia, conforme abaixo:

MEMÓRIA DE CÁLCULO						
LOTE	REGIÕES ADMINISTRATIVAS	LEVANTAMENTO SFPU (M) (1)			% UTILIZADA PARA CÁLCULO (2)	
		CAIÇADAS A CONSTRUIR	CAIÇADAS A REFORMAR	CAIÇADAS TOTAIS	CAIÇADAS A CONSTRUIR	CAIÇADAS A REFORMAR
1	BRASILIA	896.813,86	141.730,85	1.038.544,71	7,00%	10,00%
2	LAGO NORTE, LAGO SUL, ITAPOÁ, PARANOÁ E VARÃO	278.681,67	390.821,31	669.502,98	3,00%	3,00%
3	TAGUATINGA	188.375,82	444.984,37	633.360,20	2,50%	3,00%
4	BRAZILANDIA	83.996,69	106.364,34	190.361,03	4,00%	3,00%
5	CEILANDIA	536.295,06	602.634,98	1.138.930,05	2,50%	3,00%
6	ÁGUAS CLARAS E PARK WAY	498.996,70	45.115,43	544.112,12	2,50%	3,00%
7	ESTRUTURAL, S.I.A, CANGANGOLANDIA E GUARÁ	580.126,10	238.845,09	818.971,20	2,00%	3,00%
8	OCTOGONAL, CRUZEIRO E SUDOESTE	127.550,04	76.186,49	203.736,53	3,50%	3,00%
9	PLANALTINA	354.095,19	436.242,81	790.338,00	2,50%	3,00%
10	SOBRADINHO I, SOBRADINHO II, E FERCAL	423.125,45	269.002,17	692.127,62	2,50%	3,00%
11	SAMAMBAIA E RECANTO DAS EMAS	874.286,11	443.492,35	1.317.778,46	2,00%	3,00%
12	RIACHO FUNDO I, RIACHO FUNDO II E NÚCLEO BANDEIRANTE	236.838,66	160.580,80	397.419,45	2,50%	3,00%
13	SANTA MARIA E GAMA	486.887,47	469.235,51	956.122,97	2,00%	3,00%
14	SÃO SEBASTIÃO E JARDIM BOTANICO	238.608,76	184.086,99	422.695,75	2,50%	3,00%
TOTAL		5.804.677,60	4.009.303,48	9.813.981,08		
LARGURA CONSIDERADA (M) (3)		3,5				

26. Importante trazer também o disposto na Orientação Técnica IBRAOP OT – IBR 002/2009, que uniformiza o entendimento quanto aos conceitos de obras e serviços de engenharia, nos seguintes termos:

3. DEFINIÇÃO DE OBRA

Obra de engenharia é a ação de **construir**, reformar, fabricar, **recuperar** ou ampliar um bem, na qual seja necessária a utilização de conhecimentos técnicos específicos envolvendo a participação de profissionais habilitados conforme o disposto na Lei Federal nº 5.194/66.

(...)

3.2 - **Construir**: consiste no ato de **executar** ou edificar uma obra nova.



(...)

3.4.- **Recuperar**: tem o sentido de restaurar, de fazer com que a obra retome suas características anteriores abrangendo um conjunto de serviços.

4. DEFINIÇÃO DE SERVIÇO DE ENGENHARIA Serviço de Engenharia é toda a atividade que necessite da participação e acompanhamento de profissional habilitado conforme o disposto na Lei Federal nº 5.194/66, tais como: consertar, instalar, montar, operar, conservar, reparar, adaptar, **manter**, transportar, ou ainda, demolir. Incluem-se nesta definição as atividades profissionais referentes aos serviços técnicos profissionais especializados de projetos e planejamentos, estudos técnicos, pareceres, perícias, avaliações, assessorias, consultorias, auditorias, fiscalização, supervisão ou gerenciamento.

(..)

4.6. - **Manter**: preservar aparelhos, máquinas, equipamentos e obras em bom estado de operação, **assegurando sua plena funcionalidade**.

27. A lei nº 8.666/93, também define obras e serviços, nos seguintes termos do art. 6º:

I - Obra - toda construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação, realizada por execução direta ou indireta;

II - Serviço - toda atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para a Administração, tais como: demolição, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, adaptação, manutenção, transporte, locação de bens, publicidade, seguro ou trabalhos técnico-profissionais;

28. Das definições acima, dos serviços previstos e dos itens do Termo de Referência fica claro, para esta Unidade Técnica, que o objeto licitado trata de obras (execução de calçadas, assentamento de meios-fios) e de serviços de engenharia (demolição, pintura).

29. Isso posto, passa-se a análise da possibilidade do uso do Pregão e do Sistema de Registro de Preços para a contratação em análise.

30. A Novacap, possivelmente utilizou-se da modalidade do Pregão por considerar que o escopo dos serviços previstos indicava um serviço comum, sendo importante discorrer sobre os pontos de desavença entre a definição de serviço comum e as especificidades dos serviços que compõem a execução de calçadas e meios-fios previstos no Pregão.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A4

Proc.: 37.499/16e

31. Nos termos da Lei nº 10.520/2002 – Lei do Pregão, são serviços comuns aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.

32. A doutrina¹ preleciona que a delimitação do serviço comum no caso concreto deve considerar se há alguma peculiaridade na execução do serviço ou da composição do bem, que os diferencia daqueles que usualmente se verificam no mercado.

33. Além disso, para a realização do pregão, a capacidade técnica do futuro contratado não deve ser determinante para a obtenção da solução visto que ocorre a inversão das etapas de habilitação e proposta comercial, ou seja, o preço condicionará a comprovação da capacidade técnica.

34. No caso em tela, o objeto é revestido de complexidade técnica, ainda que baixa quando comparado com outras obras. Isso porque, caso não houvesse complexidade técnica não se exigiria Anotação de Responsabilidade Técnica, registro da obra no CREA/DF, disponibilidade de equipamentos e condicionantes de habilitação.

35. Considera-se um serviço de engenharia comum quando o objeto é de simples execução, com especificações usuais no mercado, bem como seja dispensável orientação de profissional registrado no CREA.

36. Imperioso para esse ponto trazer parte das alegações apresentadas pela Novacap a este TCDF, quando do envio dos esclarecimentos referentes à Concorrência nº 22/2015-ASCAL/PRES:

Assim, considerando que o objeto da contratação é a execução de calçadas, a NOVACAP entende que é pertinente a manutenção das exigências, pois mesmo que o serviço não possua complexidade pelo método construtivo, a falta de experiência e capacidade operacional de executar o volume que se pretende contratar pode trazer inúmeros prejuízos à conclusão de obras decorrentes da ausência de comprovação de capacidade técnica e operacional. É exatamente para salvaguardar o interesse público de ocorrências dessa natureza, que a lei admite que se verifique a qualificação tanto da empresa, quanto de seu responsável técnico, para efeitos habilitatórios. (e-Doc 7C91A4E1-c; Processo nº 12445/2016-e)

37. Com isso, a própria jurisdicionada assenta com o entendimento desta Núcleo de que não se tratam de serviços comuns.

38. Cabe destacar que no parecer da Assessoria Jurídica da

¹ Marçal Justen Filho <<http://www.justen.com.br//informativo.php?&informativo=87&artigo=1145&l=pt>>



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A4

Proc.: 37.499/16e

Novacap, opinando sobre a adequação do Pregão em exame, consta que (e-DOC pg. 574):

*No presente caso, a área técnica fez a opção pela modalidade de licitação Pregão Presencial para Registro de Preços nº 008/2016 - ASCAL/PRES, do Tipo Menor Preço - por lote, o que atenderá aos critérios previstos na legislação pátria **DESDE QUE o setor técnico competente entenda que a "contratação de empresa de engenharia para execução de serviços de manutenção de calçadas (demolição, recuperação e execução) com acessibilidade, em diversos locais do Distrito Federal, na forma prevista no Termo de Referência e demais anexos do edital" se trata de contratação de BEM OU SERVIÇO COMUM.***

39. Entretanto, na cópia do Processo encaminhada, não foi verificada a existência de fundamentação do setor técnico da Novacap sobre o entendimento de o objeto licitado se amoldar a um serviço comum.

40. A esse respeito, cabe destacar o disposto na Decisão nº 2642/2014 desta Corte na qual firmou-se o entendimento de que o uso do pregão nas contratações de serviços comuns de engenharia encontra amparo na Lei nº 10.520/2002, desde que a caracterização do serviço de engenharia como comum seja justificada tecnicamente pelo Gestor Público, de maneira que não haja prejuízos à Administração quanto à qualidade do serviço adquirido.

41. A decisão foi exarada com base na Informação nº 23/2012-NFO, na qual foi comentado que "em relação às obras de engenharia, a utilização do pregão como modalidade ainda é apenas uma tendência que requer a evolução da doutrina, da jurisprudência e da legislação para ser colocada em prática".

42. Assim, este Núcleo entende que o objeto do certame, por envolver obras e serviços de engenharia que não podem ser objetivamente definidos, tendo em vista a complexidade técnica envolvida, não pode ser licitado pela modalidade Pregão.

43. Acerca da adoção do Sistema de Registro de Preço, cabe apresentar a regulamentação prescrita no Decreto 36.519/2015 do Distrito Federal:

Art. 3º O Sistema de Registro de Preços poderá ser adotado quando:

I - as características do bem ou serviço ensejarem necessidade de contratações frequentes;

II - a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A4

Proc.: 37.499/16e

medida ou em regime de tarefa for conveniente;

III - a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo, for conveniente; ou

IV - a natureza do objeto impossibilitar a definição prévia do quantitativo a ser demandado pela Administração.

44. Os serviços delineados para este Pregão, característicos em sua maioria como obra de engenharia, não ensejam necessidade de contratações frequentes, visto que o Edital traz um cronograma físico financeiro para cada um dos lotes, especificando o percentual de cada serviço a ser executado em cada mês, totalizando o prazo de execução de 12 meses, pressupondo uma programação das atividades que requer a execução em uma ordem de precedência entre elas.

45. Quanto a remuneração dos serviços por unidade de medida, cabe trazer um dos itens da planilha do Pregão, de forma exemplificativa:

ITEM 1		DEMOLIÇÃO DE CALÇADAS				
NOVACAP	SICRO/ SINAPI	DESCRIÇÃO DO ITEM	UNIDADE	QUANTIDADE	CUSTO UNI	CUSTO TOTAL
	3 S 09 002 06	TRANSPORTE LOCAL C/ BASC. 10M3 EM RODOV. PAV.	t.km	43.883,67	R\$ 0,69	R\$ 30.279,73
	72844	CARGA, MANOBRAS E DESCARGA DE AREIA, BRITA, PEDRA DE MAO E SOLOS COM CAMINHAO BASCULANTE 6 M3 (DESCARGA LIVRE)	t	2.551,38	R\$ 0,61	R\$ 1.556,34
	73616	DEMOLICAO DE CONCRETO SIMPLES	m3	1.063,07	R\$ 195,02	R\$ 207.320,59
SOMA PARCIAL						R\$ 239.156,66

46. Ao observar o serviço acima, percebe-se a ausência de uma unidade de medida para remuneração do item “demolição de calçadas”. Isso porque, esses serviços são medidos não como um consumo fixo ou padrão, mas de acordo com o quantitativo levantado para cada um dos subitens que o compõe. Tal fato denota a complexidade do objeto em tela, quando comparada a um serviço comum.

47. Corrobora com tal constatação, o contido no item 7 do Termo de Referência, nos seguintes termos:

Somente poderão ser medidos para realização de pagamentos a execução completa dos serviços, não serão pagos serviços isolados.

48. Ou seja, da forma colocada pela Novacap não seria possível a dissociação da execução, por exemplo, do serviço de transporte (3 S 09 002 06) e de carga (72844).

49. Entretanto, no Termo de Referência específico dos lotes, é indicado que o regime de execução do contrato será o de



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A4

Proc.: 37.499/16e

empreitada por preços unitários. Assim, para essa Unidade Técnica, na prática, os serviços serão medidos por preço unitário, ainda que a Novacap tenha agrupado os serviços em itens.

50. Ademais, a demanda por uma demolição de calçadas, utilizada como exemplo, gera a necessidade de realização de outros serviços contidos em outros itens, como a própria execução das calçadas (item 4 da planilha).

51. Sobre esse ponto, cabe trazer o entendimento do TCU no Acórdão nº 3605/2014-Plenário de que não é cabível a utilização do SRP quando os serviços não podem ser dissociados uns dos outros, pois não existe, nesses casos, divisibilidade do objeto.

52. A respeito da imprevisibilidade do quantitativo como pressuposto para o SRP, conforme o inciso IV do art. 3º do Decreto supracitado, tem-se que a natureza do objeto pretendido com o pregão possibilita a devida apropriação de todas as quantidades.

53. No entender deste Núcleo, a Novacap procedeu a modificação da modalidade licitatória de concorrência para pregão, justamente por não ter apropriado da forma devida o quantitativo, bem como por não ter elaborado um projeto básico.

54. Tais vícios foram inclusive tratado por esta Unidade Técnica na análise da Concorrência nº 22/2015-ASCAL/PRES. Na oportunidade foi comentado que:

13. Ou seja, evidencia-se que a NOVACAP não apropriou devidamente os quantitativos de serviços, fez apenas uma abstração desses valores ao realizar um levantamento do quantitativo em função da simples indicação da existência ou não dessas calçadas por ocasião da avaliação do pavimento feita para a ferramenta SGPU. Ao assim proceder, ela incorre em uma grave imprecisão nas quantidades e nos tipos de serviços previstos na Planilha Orçamentária.

14. Ademais, ao incumbir a empresa contratada a responsabilidade de definir posteriormente "(...) a área de intervenção e a previsão dos serviços e quantitativos a serem executados", a NOVACAP infringe o princípio da isonomia do certame, pois priva os licitantes de conhecerem previamente as reais características do objeto a ser contratado (no que concerne, por exemplo, às quantidades de serviços a serem executados), tolhendo-os da possibilidade de apresentarem uma melhor proposta e consequentemente impedindo a Administração de obter a proposta mais vantajosa.

15. Os documentos utilizados pela NOVACAP para apropriação do tipo e quantidade de serviços a serem executados não podem ser considerados nem como Estimativa de Custo, muito menos como Orçamento Base



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A4

Proc.: 37.499/16e

para Licitação, conforme exige o inciso IX do art. 6º da Lei nº 8666/93.

(...)

18. *O grau do detalhamento exigido para a formação do Projeto Básico não se dá por mera exigência formal. Seus constitutivos é que garantem a vinculação do objeto e de sua qualidade aos elementos da Planilha Orçamentária, minimizando a possibilidade de aditamentos ao ajuste decorrente da licitação, e, conseqüentemente, favorecendo a melhor execução contratual.*

19. *Assim, pela análise empreendida nos documentos que deram suporte à elaboração do Edital e ora encaminhados pela jurisdicionada, verifica-se que eles não atenderam ao nível de precisão condizente com os determinados na Lei de Licitações, tampouco ofereceram elementos que possibilitem a averiguação de maneira célere dos quantitativos e custos da Planilha Orçamentária.*

55. *Vale ressaltar ainda que, de acordo com o item 5.1 do Termo de Referência, para o levantamento dos quantitativos a Novacap apresentará a demanda para a empresa, devendo esta vistoriar o local e apresentar um croqui georeferenciado indicando a área de intervenção e a previsão dos serviços e quantitativos a serem executados.*

56. *Ou seja, a Companhia ao invés de elaborar um projeto básico com base no qual seriam apropriados os quantitativos devidos, transfere essa tarefa para a empresa contratada, incorrendo em grave ilegalidade, pois, segundo o art. 7º da Lei n.º 8.666/1993, as obras e os serviços somente poderão ser licitados quando houver **projeto básico e existir orçamento detalhado** em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários.*

57. *Sobre esse ponto cabe apresentar o disposto no Decreto 36.520/2015 do DF:*

*§ 2º A licitação de obras e serviços de engenharia **comuns** poderá ser realizada por meio da modalidade pregão.*

*§3º A utilização de pregão nas licitações de obras e serviços de engenharia **exige a elaboração de projeto básico e a confirmação de que se trata de atividade comum, atestada por agente público habilitado pelo Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA).***

58. *Percebe-se que, em qualquer caso, deve ser elaborado o projeto básico, bem como atestada a caracterização de serviços comuns. Porém, conforme comentado em toda a análise deste tópico, tais etapas não foram cumpridas pela Jurisdicionada,*



culminando em vício que compromete todo o certame.

59. Portanto, evidenciada a impossibilidade da utilização do pregão e do Sistema de Registro de Preços para a contratação de empresa de engenharia para execução de serviços de demolição, recuperação e execução de calçadas, a inexistência de projeto básico e a inadequação da apropriação dos quantitativos, tem-se caracterizada a ilegalidade do Edital, concluindo esta Unidade Técnica pela sugestão de anulação do certame.

60. Apesar dessa Unidade propugnar pela anulação do certame serão feitas considerações sobre outros pontos considerados relevantes do instrumento convocatório.

2. Do prazo de execução e do prazo de vigência do Contrato

61. O Edital estabelece no item 11 (da vigência do contrato) que o contrato terá vigência de 12 (doze) meses podendo ser prorrogado a critério da Novacap, nos termos do inciso II do art. 57 da Lei nº 8.666/93:

11.1. O contrato terá vigência de 12 (doze) meses, a contar da data de sua assinatura.

11.2. O prazo previsto no item anterior poderá ser prorrogado, a critério da NOVACAP, nos termos do Inciso II do art. 57 da Lei nº 8.666/93.

62. O citado artigo da Lei prescreve que:

Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos: (...)

II - à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses;

63. O conceito de serviço contínuo é qualificado pela sua essencialidade e habitualidade, visto que a não continuidade acarretaria em prejuízo ao interesse público, conforme o disposto nas normas infralegais, na jurisprudência e na doutrina.

64. A Instrução Normativa nº 02/2008-SLTI/MPOG apresenta a seguinte definição:

I - SERVIÇOS CONTINUADOS são aqueles cuja interrupção possa comprometer a continuidade das atividades da Administração e cuja necessidade de contratação deva estender-se por mais de um exercício financeiro e



continuamente;

II - SERVIÇOS NÃO-CONTINUADOS são aqueles que têm como escopo a obtenção de produtos específicos em um período pré-determinado;

65. Considerando a análise realizada no tópico do objeto, para esta Unidade Técnica, os escopos dos serviços definidos no edital qualificam a realização de obras e serviços de engenharia, não sendo apropriado o uso, em sua descrição, da expressão manutenção.

66. Os serviços de manutenção são aqueles que preservam aparelhos, máquinas, equipamentos e obras em bom estado de operação, assegurando sua plena funcionalidade.

67. Contudo, com base nos serviços prescritos, as calçadas existentes serão demolidas e haverá a construção de novas calçadas, e, nos locais que não existirem calçadas, essas serão construídas, não havendo que se falar em serviços de manutenção ou conservação das estruturas existentes.

68. Outra particularidade dos serviços do pregão em comento é a entrega de produtos específicos de acordo com o previsto no cronograma físico-financeiro, os quais, conforme a definição apresentada, evidenciam serviços não-contínuos.

*69. Assim, os serviços previstos na planilha orçamentária do Pregão nº 008/2016-ASCLA/PRES não são serviços que exigem a necessidade permanente de execução e não são característicos de manutenção ou conservação que justificassem a adoção das regras de prestação de serviços continuados. Por essa razão, **o Edital e seus anexos não devem prever a prorrogação do contrato nos termos do art. 57, II, da Lei nº 8.666/93.***

3. Da Anotação de Responsabilidade Técnica

70. Constatada a caracterização do objeto como obra e serviço de engenharia, faz-se necessária a Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) de todos os documentos que compõe o Edital, tais como, Termo de Referência, Memória de Cálculo, Desenhos Técnicos, Cronograma Físico-Financeiro, Orçamento demais documentos técnicos.

71. Nesse sentido, é válido distinguir que a ART define, para efeitos legais, os responsáveis técnicos pela execução de obras ou prestação de serviço de engenharia. Levando em conta que cada etapa do projeto básico pode ensejar responsabilidade técnicas de profissionais distintos, a precisa definição do agente incumbido de determinado encargo, tanto colabora para a perfeição do objeto a ser licitado (ao garantir que foram elaborados por profissionais habilitados), quanto possibilita uma avaliação mais precisa de culpa



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A4

Proc.: 37.499/16e

por eventual contratempo em qualquer das etapas do empreendimento.

72. Em suma, a Lei nº 6469/1977, que instituiu a "Anotação de Responsabilidade Técnica" na prestação de serviços de engenharia e outras providências, assim disciplina:

Art. 1º - Todo contrato, escrito ou verbal, para a execução de obras ou prestação de quaisquer serviços profissionais referentes à Engenharia, à Arquitetura e à Agronomia fica sujeito à "Anotação de Responsabilidade Técnica" (ART). (grifa-se)

73. Em seu expediente, o CONFEA por meio Resolução nº 1.025/09 assim determinou:

Art. 2º A ART é o instrumento que define, para os efeitos legais, os responsáveis técnicos pela execução de obras ou prestação de serviços relativos às profissões abrangidas pelo Sistema Confea/Crea.

Art. 3º Todo contrato escrito ou verbal para execução de obras ou prestação de serviços relativos às profissões abrangidas pelo Sistema Confea/Crea fica sujeito ao registro da ART no Crea em cuja circunscrição for exercida a respectiva atividade.

(...)

Art. 28. A ART relativa à execução de obra ou prestação de serviço deve ser registrada antes do início da respectiva atividade técnica, de acordo com as informações constantes do contrato firmado entre as partes.

74. Também a Súmula nº 260 do TCU, tendo por base os normativos das entidades de regulação da profissão de engenharia, estabeleceu:

“É dever do gestor exigir apresentação de Anotação de Responsabilidade Técnica - ART referente a projeto, execução, supervisão e fiscalização de obras e serviços de engenharia, com indicação do responsável pela elaboração de plantas, orçamento-base, especificações técnicas, composições de custos unitários, cronograma físico-financeiro e outras peças técnicas”.

75. Sobre o assunto, o Tribunal também já teceu recomendações diretamente à NOVACAP em distintas ocasiões, como, por exemplo, na Decisão TCDF nº 5749/12 que em relação ao tema determinou:

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: (...) III) determinar (...) b) a todos os órgãos



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A4

Proc.: 37.499/16e

e entidades integrantes do complexo administrativo do Distrito Federal que promovam o registro junto ao Crea/DF da Anotação de Responsabilidade Técnica – ART referente a projeto (básico e executivo), execução, supervisão e fiscalização de obras e serviços de engenharia, com indicação do responsável pela elaboração de plantas, orçamento-base, especificações técnicas, composições de custos unitários, cronograma físico-financeiro e outras peças técnicas;

76. Destarte, sugere-se determinar à Novacap que faça acompanhar do Edital as ART's relativas às atividades de elaboração do Termo de Referência, Orçamento, Memória de Cálculo, Desenhos Técnicos, Cronograma Físico-Financeiro e outros documentos técnicos, consoante a Resolução nº 1.025/09 do CONFEA, artigo 1º da Lei nº 6469/1977, Súmula nº 260 do TCU e Decisão TCDF nº 5749/12.

4. Da Habilitação Técnica

4.1 Habilitação – Capacidade Técnico-Profissional

*77. O item 7 do Edital dispõe que, o Responsável Técnico da licitante deve comprovar “ter executado, a qualquer tempo serviços de **execução de calçadas em concreto**, compatíveis com o objeto desta licitação, através de certidão(ões) e/ou atestado(s), em nome do próprio RT, fornecido(s) por pessoa(s) jurídica(s) de direito público ou privado, devidamente certificado(s) pelo CREA, onde conste a execução dos seguintes serviços:”*

Lote: 01

Item	Serviços	Unid.
1	Execução de passeios/calçadas em concreto usinado	m ²
2	Piso em pedra portuguesa assentado sobre base de areia, rejuntado com cimento comum	m ²
3	Meio-fio (guia) de concreto pré-moldado	m

Lotes: 02 a 14

Item	Serviços	Unid.
1	Execução de passeios/calçadas em concreto usinado	m ²
2	Meio-fio (guia) de concreto pré-moldado	m

78. Considerando que tais condicionantes são as análogas às estabelecidas para a Concorrência nº 22/2015-ASCAL/PRES, a análise ora realizada pelo Corpo Técnico será idêntica à que fora realizada por ocasião da concorrência a qual, conforme tratado, possuía o mesmo objeto deste pregão.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A4

Proc.: 37.499/16e

79. Cabe registrar o disposto no art. 30, §1º, inciso I, da Lei nº 8.666/93, acerca da capacidade técnico-profissional, in verbis:

I - capacitação técnico-profissional: comprovação do licitante de possuir em seu quadro permanente, na data prevista para entrega da proposta, profissional de nível superior ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, limitadas estas exclusivamente às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação, vedadas as exigências de quantidades mínimas ou prazos máximos; (grifa-se)

80. Do transcrito, tem-se que a **habilitação técnico-profissional deve** exigir do Responsável Técnico execução de obra ou serviço de características semelhantes, **limitadas estas exclusivamente às parcelas de maior relevância e valor significativo.**

81. Semelhante entendimento vem sendo seguido por esta Corte de Contas em vários casos concretos como se evidencia, mais recentemente, nas Decisões n.ºs 5531/2014, 4777/2014 e 4362/2014.

82. Na mesma linha, o art. 37, XXI², da Constituição Federal preceitua que somente as “(...) exigências de qualificação técnica (...) indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações” deverão ser estabelecidas como condicionantes de habilitação.

83. Dessa forma, em relação à habilitação técnico-profissional, entende-se que os itens “Execução de passeios/calçadas em concreto usinado”, “Piso em pedra portuguesa assentado sobre base de areia, rejuntado com cimento comum” e “Meio-fio (guia) de concreto pré-moldado” deverão ser excluídos por não possuírem relevância técnica e restringirem demasiadamente a concorrência.

84. Outrossim, distingue-se que a experiência prévia apenas apresenta relevância quando funciona como evidência de capacitação para executar certo objeto futuro, o que não é o caso dos serviços de execução de passeio, piso em pedra portuguesa e meio fio, que por sua trivialidade não demandam grande expertise do engenheiro responsável por sua execução.

85. Dessa forma, sua exigência além de não proporcionar

² XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual **somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.** (grifa-se)



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A4

Proc.: 37.499/16e

notoriedade ao profissional responsável pela obra, causa demasiada restrição dos possíveis concorrentes.

86. A situação hipotética, apresentada a seguir, ilustra as distorções que podem ser geradas no caso de exigências desproporcionais: caso um profissional possua em seu acervo técnico a construção de um edifício de 20 pavimentos e uma ponte com vão de 300 metros, ambos de concreto armado, apesar de tecnicamente esse profissional estar apto para executar calçada e meio-fio, dentro das restrições estabelecidas na habilitação técnico-profissional, este profissional não estaria habilitado.

87. Fortalecendo esse entendimento, é oportuno transcrever trecho do Acórdão nº 597/2008 do Plenário do TCU.

9.1.6. consigne, no processo licitatório, de forma clara e expressa, a exigência de comprovação de capacidade técnica de que trata o Art. 30 da Lei nº 8.666/93, seja sob o aspecto técnico-profissional ou técnico-operacional, os motivos dessa exigência, bem como **demonstre tecnicamente que os parâmetros fixados são necessários, suficientes e pertinentes ao objeto licitado, assegurando-se de que a exigência não implica restrição ao caráter competitivo** (em consonância com o entendimento firmado pelo TCU na Decisão nº 1618/2002 - Plenário - TC - 010.788/2000-1 e Acórdão nº 135/2005 - Plenário - TC - 005.337/2003-4); (grifa-se)

88. **Portanto, sugere-se determinar à NOVACAP que suprima as exigências de habilitação técnico-profissional, os serviços de “Execução de passeios/calçadas em concreto usinado”, “Piso em pedra portuguesa assentado sobre base de areia, rejuntado com cimento comum” e “Meio-fio (guia) de concreto pré-moldado”, em atendimento ao art. 37, inciso XXI da CF e ao art. 30, §1º, inciso I da Lei nº 8.666/93.**

4.2. Habilitação – Capacidade Técnico-Operacional

89. O item 7 do Edital dispõe que a licitante deve comprovar “ter executado, a qualquer tempo serviços de **execução de calçadas em concreto**, compatíveis com o objeto desta licitação, através de certidões e/ou atestado (s), com indicação da ART’s do(s) contratado(s) relativo à execução da(s) obra(s) atestada(s), em nome da própria licitante, fornecido por pessoa(s) jurídica(s) de direito público ou privado, onde conste a execução dos serviços abaixo relacionados:”

90. Os serviços previstos como condicionantes da habilitação técnico-operacional e seus respectivos quantitativos são os seguintes:

Lote: 01

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A4

Proc.: 37.499/16e

Item	Serviços	Quant.	Unid.
1	Execução de passeios/calçadas em concreto usinado	54.800	m ²
2	Piso em pedra portuguesa assentado sobre base de areia, rejuntado com cimento comum	2.800	m ²
3	Meio-fio (guia) de concreto pré-moldado	3.400	m

Lote: 02

Item	Serviços	Quant.	Unid.
1	Execução de passeios/calçadas em concreto usinado	15.000	m ²
2	Meio-fio (guia) de concreto pré-moldado	1.700	m

Lote: 03

Item	Serviços	Quant.	Unid.
1	Execução de passeios/calçadas em concreto usinado	13.500	m ²
2	Meio-fio (guia) de concreto pré-moldado	1.100	m

Lote: 04

Item	Serviços	Quant.	Unid.
1	Execução de passeios/calçadas em concreto usinado	5.000	m ²
2	Meio-fio (guia) de concreto pré-moldado	370	m

Lote: 05

Item	Serviços	Quant.	Unid.
1	Execução de passeios/calçadas em concreto usinado	23.600	m ²
2	Meio-fio (guia) de concreto pré-moldado	1.800	m

Lote: 06

Item	Serviços	Quant.	Unid.
1	Execução de passeios/calçadas em concreto usinado	10.000	m ²
2	Meio-fio (guia) de concreto pré-moldado	500	m

Lote: 07

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A4

Proc.: 37.499/16e

Item	Serviços	Quant.	Unid.
1	Execução de passeios/calçadas em concreto usinado	14.300	m ²
2	Meio-fio (guia) de concreto pré-moldado	900	m

Lote: 08

Item	Serviços	Quant.	Unid.
1	Execução de passeios/calçadas em concreto usinado	5.000	m ²
2	Meio-fio (guia) de concreto pré-moldado	300	m

Lote: 09

Item	Serviços	Quant.	Unid.
1	Execução de passeios/calçadas em concreto usinado	16.400	m ²
2	Meio-fio (guia) de concreto pré-moldado	1.300	m

Lote: 10

Item	Serviços	Quant.	Unid.
1	Execução de passeios/calçadas em concreto usinado	13.900	m ²
2	Meio-fio (guia) de concreto pré-moldado	1.000	m

Lote: 11

Item	Serviços	Quant.	Unid.
1	Execução de passeios/calçadas em concreto usinado	23.000	m ²
2	Meio-fio (guia) de concreto pré-moldado	1.600	m

Lote: 12

Item	Serviços	Quant.	Unid.
1	Execução de passeios/calçadas em concreto usinado	8.000	m ²
2	Meio-fio (guia) de concreto pré-moldado	500	m

Lote: 13

Item	Serviços	Quant.	Unid.
1	Execução de passeios/calçadas em concreto usinado	17.800	m ²
2	Meio-fio (guia) de concreto pré-moldado	1.400	m



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A4

Proc.: 37.499/16e

Lote: 14

Item	Serviços	Quant.	Unid.
1	Execução de passeios/calçadas em concreto usinado	8.600	m ²
2	Meio-fio (guia) de concreto pré-moldado	600	m

91. *Similarmente ao item anterior, as exigências da habilitação técnico-profissional prescritas no Edital do Pregão são idênticas àquelas previstas para a Concorrência n.º 22/2015-ASCAL/PRES. Assim, a análise realizada pelo Corpo Técnico será idêntica à que fora realizada na ocasião da concorrência a qual, conforme tratado, possuía o mesmo objeto deste pregão.*

92. *A respeito da habilitação técnico-operacional cabe trazer o que disciplina a Súmula nº 263 do TCU:*

*Para a comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes, e desde **que limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado**, é legal a exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes, devendo essa exigência guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado. (grifa-se)*

93. *Esse entendimento vem sendo adotado pelo TCDF em vários casos concretos como se evidencia, mais recentemente, nas Decisões nºs 5531/2014, 4777/2014 e 4362/2014.*

94. *Dessa forma, amparado nos argumentos apresentados na análise do item de habilitação técnico-profissional, em relação à habilitação técnico-operacional, entende-se que os itens “Execução de passeios/calçadas em concreto usinado”, “Piso em pedra portuguesa assentado sobre base de areia, rejuntado com cimento comum” e “Meio-fio (guia) de concreto pré-moldado” devem ser excluídos por não possuírem relevância técnica e também restringirem demasiadamente a concorrência.*

95. *Os requisitos exigidos para a capacidade técnica devem ser imprescindíveis à contratação de maneira a atender plenamente a necessidade da Administração. A contratação, sempre que possível, deverá assegurar o maior número de participantes, em atendimento ao preceito constitucional da isonomia, com o objetivo de garantir a obtenção da proposta mais vantajosa.*

96. *Com isso, restringir demasiadamente o universo de participantes, seria excluir aqueles que poderiam atender à necessidade da Administração, prejudicando assim a economicidade da contratação e desatendendo também ao previsto no art. 37, XXI da CF.*



97. Em vista disso, sugere-se determinar à NOVACAP que suprima as exigências de técnico-operacional, os serviços de “Execução de passeios/calçadas em concreto usinado”, “Piso em pedra portuguesa assentado sobre base de areia, rejuntado com cimento comum” e “Meio-fio (guia) de concreto pré-moldado”, em atendimento ao art. 37, inciso XXI da CF, a Súmula nº 263 do TCU e as Decisões n.ºs 5531/2014, 4777/2014 e 4362/2014 do TCDF.

4.3 Divergências entre o Edital e os Termos de Referência dos lotes

98. documentação que acompanha o Edital (e-DOC 0B109589-e) tem-se um Termo de Referência com especificações gerais e mais 14 (quatorze) com referências específicas para cada lote. Nesses Termos de Referência específicos, foram constatadas algumas disposições conflitantes com as condições de habilitação definidas do Edital.

99. O item III, referente ao acervo técnico, possui a seguinte disposição, prevista no TR de todos os lotes:

*Apresentação de atestados emitidos de acordo com a Resolução nº 317, de 31/10/96 do CONFEA, visados pelo CREA, **comprovando que a licitante executou para órgão ou entidade de Administração Pública, Direta ou Indireta, Federal, Estadual, Municipal ou do Distrito Federal, obras/serviços semelhantes, conforme anexo II.***

Poderá ser apresentado mais de um atestado técnico para atender o acervo técnico exigido.

Atestado técnico comprovando a execução dos seguintes serviços:

Execução de passeios em pedra portuguesa;

Execução de calçadas/passeios;

Execução de aterro para construção de calçadas;

Fornecimento e assentamento de meios-fios e cordão de concreto;

Plantio de grama;

100. A primeira impropriedade identificada é a exigência de que a comprovação de execução anterior dos serviços seja atestada somente por órgão ou entidade de Administração Pública, Direta ou Indireta, Federal, Estadual, Municipal ou do Distrito Federal.

101. Tal exigência conflita com o disposto no item da habilitação que possui a seguinte redação:



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A4

Proc.: 37.499/16e

VIII.b. 1) do responsável técnico:

*Comprovação do Responsável Técnico da licitante ter executado, a qualquer tempo serviços de execução de calçadas em concreto, compatíveis com o objeto desta licitação, através de certidão (ões) e/ou atestado(s), em nome do próprio RT, **fornecido(s) por pessoa(s) jurídica(s) de direito público ou privado**, devidamente certificado(s) pelo CREA, onde conste a execução dos seguintes serviços:*

102. Além de ser incompatível com os termos do Edital, tal disposição incorre em ilegalidade, tendo em vista o disposto no art. 30, §1º:

Art. 30 A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:

(...)

§ 1º A comprovação de aptidão referida no inciso II do "caput" deste artigo, no caso das licitações pertinentes a obras e serviços, será feita por **atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado**, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes, limitadas as exigências a:

103. A segunda impropriedade consta nos serviços indicados para a comprovação do acervo técnico, visto que são díspares daqueles contidos no Edital, tratados no tópico anterior.

104. No item IV, referente aos encargos diversos, a Novacap prescreve que a firma ganhadora do certame deverá ter Engenheiro Agrônomo. Conforme já comentado, as exigências do Edital devem ser apenas as necessárias, suficientes e pertinentes ao objeto licitado, assegurando-se de que a exigência não implica restrição ao caráter competitivo.

105. A Novacap possivelmente incluiu tal disposição porque existe a previsão na planilha orçamentária de Plantio de Grama, conforme indicado abaixo, utilizando como exemplo a planilha do Lote 09:

ITEM 8		PLANTIO DE GRAMA				
NOVACAP	SICRO/ SINAPI	DESCRIÇÃO DO ITEM	UNIDADE	QUANTIDADE	CUSTO UNI	CUSTO TOTAL
	73903/001	LIMPEZA SUPERFICIAL DA CAMADA VEGETAL EM JAZIDA	m2	13.164,00	R\$ 0,41	R\$ 5.397,24
	72844	CARGA, MANOBRAS E DESCARGA DE AREIA, BRITA, PEDRA DE MAO E SOLOS COM CAMINHAO BASCULANTE 6 M3 (DESCARGA LIVRE)	t	1.658,66	R\$ 0,61	R\$ 1.011,79
	35 09 002 06	TRANSPORTE LOCAL C/ BASC. 10M3 EM RODOV. PAV.	t.km	87.079,86	R\$ 0,69	R\$ 60.085,10
	74236/001	PLANTIO DE GRAMA BATATAIS EM PLACAS	m2	13.164,00	R\$ 8,38	R\$ 110.314,32
					SOMA PARCIAL	R\$ 176.808,45



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A4

Proc.: 37.499/16e

106. Para esse lote, a estimativa de gastos com o serviço de plantio de grama é de R\$ 176 mil reais, representando apenas 5% do valor total do lote. Além disso, o serviço de plantio de grama é apenas acessório, não oferecendo nenhuma complexidade que justifique exigir da empresa contratada um Engenheiro Agrônomo em seu quadro técnico.

107. **Destarte, entende-se por sugerir à Novacap que retire dos Termos de Referências as prescrições acerca do acervo técnico, tendo em vista o disposto no art. 30 da Lei nº 8.666/93, e a obrigação de a empresa contratada ter um Engenheiro Agrônomo em seu quadro técnico, por ser demasiadamente restritiva, uma vez que o serviço de plantio de grama é acessório e de baixa relevância técnica e material.**

108. **Em complemento, sugere-se determinar à Novacap a revisão do Termo de Referência e do Edital para que as condicionantes previstas nos documentos sejam compatíveis entre si, observando o contido nesta instrução.**

5. Da Planilha Orçamentária Estimativa

109. A execução dos serviços de manutenção de calçadas (demolição, recuperação e execução) com acessibilidade em diversos locais do Distrito Federal foi dividido em quatorze lotes, conforme tabela reproduzida a seguir:

LOTE	REGIÕES ADMINISTRATIVAS	VALOR DOS LOTES
1	BRASILIA	R\$ 13.513.964,84
2	LAGO NORTE, LAGO SUL, ITAPOÃ, PARANOÁ E VARJÃO	R\$ 3.581.428,22
3	TAGUATINGA	R\$ 3.077.570,62
4	BRAZLANDIA	R\$ 1.289.910,38
5	CEILANDIA	R\$ 5.277.373,69
6	ÁGUAS CLARAS E PARK WAY	R\$ 2.521.455,19
7	ESTRUTURAL, S.I.A, CANGANGOLANDIA E GUARÁ	R\$ 3.290.513,24
8	OCTOGONAL, CRUZEIRO E SUDOESTE	R\$ 1.225.388,31
9	PLANALTINA	R\$ 4.079.623,32
10	SOBRADINHO I, SOBRADINHO II, E FERCAL	R\$ 3.402.574,56
11	SAMAMBAIA E RECANTO DAS EMAS	R\$ 5.270.850,55
12	RIACHO FUNDO I, RIACHO FUNDO II E NUCLEO BANDEIRANTE	R\$ 1.953.754,25
13	SANTA MARIA E GAMA	R\$ 4.068.972,73
14	SÃO SEBASTIÃO E JARDIM BOTANICO	R\$ 2.115.846,58
TOTAL		R\$ 54.669.226,48

110. Diante desse parcelamento formal realizado, bem como da



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A4

Proc.: 37.499/16e

similaridade dos serviços³ entre os lotes, tomou-se o Lote 01 como representativo para a presente análise, por ser o de maior valor global dentre os 14 lotes, replicando-se conseqüentemente as sugestões propostas aos demais lotes, guardando, entretanto, as devidas proporções.

111. Para análise de preços das Planilhas Orçamentárias, adotou-se como critério o exame dos serviços com parcelas de custos mais relevantes⁴, representados na curva ABC abaixo, acrescida de outros itens correlatos aos obtidos nesta curva, cujo resultado apresenta-se na seqüência:

3 Os serviços a todos os quatorze lotes a serem licitados, conforme Termos de Referências de cada um dos lotes (e-DOC: e-DOC 0B109589-c) constarão de:

- Demolição de calçadas e meios-fios, incluindo carga, manobras e descarga de areia, brita, pedra de mão, solos e transporte;
- Limpeza superficial de camada vegetal em jazida com carga, manobras e descarga de areia, brita, pedra de mão, solos e transporte;
- Aterro para construção de calçadas: escavação mecânica, a céu aberto, em material de 1ª categoria; carga, manobras e descarga de areia, brita, pedra de mão, solos e transporte; e cascalho laterítico (fornecimento);
- Execução de calçadas: execução de passeios em pedra portuguesa, inclusive compactação de solo e argamassa para rejuntamento, não incluso movimento de terra, cascalho e entulho; máquina rotativa para polimento de concreto, gasolina 70hp; e execução de passeio de concreto usinado, FCK 25 Mpa e=8cm, inclusive limpeza, regularização do terreno, compactação até e= 30cm;
- Fornecimento e assentamento de cordão de concreto, incluindo carga, manobras de materiais diversos e transporte
- Meio-fio (guia) de concreto pré-moldado, dimensões 12x15x30x100cm, incluindo escavação e reaterro com manobras de materiais diversos e transporte;
- Plantio de grama batatais em placas: limpeza superficial de camada vegetal; carga, manobras e descarga de areia, brita, pedra de mão, solos e transporte;
- Acessibilidade: piso de borracha frisado, espessura 7mm; rampa de acessibilidade, moldada 'in loco', concreto betoneira, preparado no local, FCK 20Mpa e=5 cm, largura 3,20m, comprimento 1,2 m;
- Interferências: tampão de ferro fundido (fornecimento e colocação); assentamento de fradinho em concreto pré-moldado(fornecimento); fornecimento de meio-fio vazado de concreto; carga e descarga manuais, transporte; assentamento de meio-fio, tipo especial; aduela de concreto fck 25 Mpa(fornecimento, transporte e colocação); reposição de laje em concreto armado em boca de lobo;
- Forn. e implantação Placa de sinalização tot. refletiva;
- Pint. Setas/zebrado-tinta b. acríli. Emuls. Água 1ª; e
- Levantamento topográfico planialtimétrico cadastral para passeio ou ciclovia- poligonal III PA

⁴ Não inclui BDI.


TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A4

Proc.: 37.499/16e

CURVA ABC									
OBJETO: ATA DE REGISTRO DE PREÇOS DE SERVIÇOS DE CALÇADAS (DEMOLIÇÃO, RECUPERAÇÃO E EXECUÇÃO)									
LOTE 01: BRASÍLIA									
TABELAS REFERENCIAIS SEM DESONERAÇÃO: SINAPI MAI/2016 - SICRO2 MAI/2016 - NOVACAP FEV/2016									
Item	Código	DESCRIÇÃO DO ITEM	UNID.	QUANT.	CUSTO UNIT. (R\$)	CUSTO TOTAL (R\$)	%	ACUM. %	CLASS.
1	5424	Passeio em concreto usinado, fck 25 MPa, e=8 cm, inclusive limpeza, regularização do terreno, compactação até e=30 cm e formas, não incluídos movimento de terra, cascalho e entulho, (execução)	m2	109.654,00	R\$ 44,41	R\$ 4.869.734,14	44,01%	44,01%	A
2	4208	Cascalho laterítico, (fornecimento)	m3	41.432,39	R\$ 30,00	R\$ 1.242.971,81	11,23%	55,25%	A
3	3 S 09 002 06	TRANSPORTE LOCAL C/ BASC. 10M3 EM RODOV. PAV.	t.km	1.458.178,99	R\$ 0,69	R\$ 1.006.143,50	9,09%	64,34%	A
4	4537	Cordão de concreto, NOVACAP desenho 01/67-DU, (fornecimento)	m	38.476,00	R\$ 18,00	R\$ 692.568,00	6,26%	70,60%	A
5	4546	Passeio em pedra portuguesa, inclusive compactação do solo e argamassa para rejuntamento, não incluídos movimento de terra, cascalho e entulho, (execução)	m2	5.772,00	R\$ 118,57	R\$ 684.386,04	6,19%	76,79%	A
6	4543	Assentamento de cordão de concreto	m	38.476,00	R\$ 10,10	R\$ 388.607,60	3,51%	80,30%	A
7	74236/001	PLANTIO DE GRAMA BATATAIS EM PLACAS	m2	46.171,00	R\$ 8,38	R\$ 386.912,98	3,50%	83,79%	B
8	73616	DEMOLICAO DE CONCRETO SIMPLES	m3	1.154,50	R\$ 195,02	R\$ 225.150,16	2,03%	85,83%	B
9	74223/001	MEIO-FIO (GUIA) DE CONCRETO PRE-MOLDADO, DIMENSÕES 12X15X30X100CM (FAC E SUPERIOR X FACE INFERIOR X ALTURA X COMPRIMENTO) ,REJUNTADO C/ARGAMASSA 1:4 CIMENTO:AREIA, INCLUINDO ESCAVAÇÃO E REATERRO.	m	6.834,00	R\$ 31,88	R\$ 217.867,92	1,97%	87,80%	B
10	4461	Tampão de ferro fundido T-105, (fornecimento e colocação)	un	462,00	R\$ 391,32	R\$ 180.789,84	1,63%	89,43%	B
11	4807	Assentamento de fradinho em concreto pré-moldado, resistência de 25 Mpa, (fornecimento)	un	1.538,00	R\$ 115,72	R\$ 177.977,36	1,61%	91,04%	B
12	4 S 06 100 14	Pint. setas/zebrado-tinta b.acril. emuls. água-1a.	m2	5.383,00	R\$ 22,49	R\$ 121.063,67	1,09%	92,14%	B
13	88326	VIGIA NOTURNO COM ENCARGOS COMPLEMENTARES	h	5.760,00	R\$ 18,64	R\$ 107.366,40	0,97%	93,11%	B
14	3253-HP	Máquina rotativa para polimento de concreto, gasolina 70 hp	h/m2	1.979,00	R\$ 44,80	R\$ 88.659,20	0,80%	93,91%	B

112. Antes de adentrar na análise das premissas de cálculo específicas de cada composição de preço unitário, anota-se, em relação a esse tópico, que em 1º de julho de 2016, entrou em vigor a Lei nº 13.303, conhecida como Lei das Estatais, que define regras e diretrizes para licitações e contratos no âmbito de todas as empresas estatais, regulamentando o art. 173 da Constituição Federal de 1988.

113. Como uma lei nacional, esse novo regime jurídico veicula normas com eficácia obrigatória junto a todas as estatais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, alcançando tanto as que prestam serviços públicos quanto as que exploram atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A4

Proc.: 37.499/16e

prestação de serviços, ainda que a atividade econômica esteja sujeita ao regime de monopólio da União.

114. A Lei das Estatais elegeu o Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (Sinapi), no caso de construção civil em geral, ou o Sistema de Custos Referenciais de Obras (Sicro), no caso de obras e serviços rodoviários, como fontes prioritárias de custos referenciais (art. 31, § 2º), determinando como fontes subsidiárias outros sistemas de órgãos federais, publicações técnicas especializadas, banco de dados e sistemas específicos do setor, no qual se insere a Tabela de Preços da Novacap, e por fim, a pesquisa de mercado.

115. Portanto, quando da elaboração de um orçamento de referência da administração pública, a postura esperada do gestor é que se aproprie inicialmente os preços dos insumos do Sicro e do Sinapi e de maneira subsidiária, no caso de inviabilidade da definição dos custos consoante o tópico anterior, utilize-se dos demais critérios estabelecidos.

116. Nota-se que existem diversos insumos (materiais, mão de obra e equipamentos) utilizados nos serviços da planilha orçamentária estimativa, que já são pesquisados tanto pelo Sinapi quanto pelo Sicro para a Unidade Federativa do Distrito Federal.

117. À título de exemplo, apresenta-se a seguir a composição da NOVACAP – 4807 – “Assentamento de fradinho em concreto pré-moldado, resistência de 25 Mpa, (fornecimento)”, com desoneração, extraída do Relatório Analítico da Base NOVACAP (e-DOC 26D81350-e).

4807	Assentamento de fradinho em concreto pré-moldado, resistência de 25 Mpa, (fornecimento)	UN			108,32
1026	Encarregado	H	0,500000	12,00	6,00
1077	Pedreiro	H	1,000000	11,70	11,70
1097	Servente (operário não qualificado)	H	2,000000	7,60	15,21
2001	Areia grossa (posto jazida - sem frete)	M3	0,008000	70,50	0,56
2004	Brita 01 (posto pedreira - sem frete)	M3	0,012000	66,94	0,80
2009	Cimento Portland comum CP II-32	50 KG	0,126000	22,50	2,84
2139	Consumo de água (0 até 20 m³)	M3	0,002800	6,28	0,02
2576	Tubo de galvanizado industrial 2" parede grossa	M	0,600000	39,80	23,88
2803A	Tubo de PVC 200 mm - para esgoto - série normal	M	0,580000	46,00	26,68
3112-HI	Betoneira elétrica s/ carregador 7,5 hp, 580 l	H	0,200000	1,34	0,27
3112-HP	Betoneira elétrica s/ carregador 7,5 hp, 580 l	H	0,800000	13,28	10,62
3126-HP	Vibrador de imersão, elétrico 1,75 hp	H	1,000000	9,45	9,45
4165	Transporte de brita, pedrisco ou areia, referência NOVACAP - pedreira ou jazida	M3	0,020800	14,30	0,30

Cont. do Serv.: Compreende a mão de obra, equipamentos e material para o fornecimento e assentamento.

Critério Med.: Por unidade fornecida e instalada

Proced. Execut.: Produção equipe 1 un

118. A referida composição contempla insumos de mão de obra, materiais e equipamentos já pesquisados pelo Sinapi, apresentados a seguir:



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A4

Proc.: 37.499/16e

Insumos (Materiais, mão de obra e equipamentos) equivalentes								Variação (NOVACAP /Sinapi)
NOVACAP				Sinapi				
Código	Descrição	Unid.	Custo Unit. (R\$) (A)	Código	Descrição	Unid.	Custo Unit. (R\$) (B)	= (A- B)/A
1026	Encarregado	h	R\$ 12,00	4083	ENCARREGADO GERAL DE OBRAS	h	R\$ 12,40	-3,33%
1077	Pedreiro	h	R\$ 11,70	4750	Pedreiro	h	R\$ 11,63	0,60%
1097	Servente (operário não qualificado)	h	R\$ 7,60	6111	Servente	h	R\$ 7,55	0,66%
2009	Cimento Portland comum CP II-32	50kg	R\$ 22,50	10511	CIMENTO PORTLAND COMPOSTO CP II-32 (SACO DE 50 KG)	50kg	R\$ 21,10	6,22%
2803A	Tubo de PVC 200 mm para esgoto - série normal	m	R\$ 46,00	36367	TUBO COLETOR DE ESGOTO PVC JEI, DN 200 MM (NBR 7362)	m	R\$ 47,62	-3,52%
3112-HP	Betoneira elétrica s/ carregador 7,5 hp, 580 l	CHP	R\$ 13,28	89225	BETONEIRA CAPACIDADE NOMINAL DE 600 L, CAPACIDADE DE MISTURA 360 L, MO TOR ELÉTRICO TRIFÁSICO POTÊNCIA DE 4 CV, SEM CARREGADOR - CHP DIURNO. AF_11/2014	CHP	R\$ 2,75	79,29%
3126-HP	Vibrador de imersão, elétrico 1,75 hp	CHP	R\$ 9,45	90586	VIBRADOR DE IMERSÃO, DIÂMETRO DE PONTEIRA 45MM, MOTOR ELÉTRICO TRIFÁSICO POTÊNCIA DE 2 CV - CHP DIURNO. AF_06/2015	CHP	R\$ 1,84	80,53%
4165	Transporte de brita, pedrisco ou areia, referência NOVACAP - pedreira ou jazida	m³ x km	R\$ 14,30	93590	TRANSPORTE COM CAMINHÃO BASCULANTE DE 10 M3, EM VIA URBANA PAVIMENTADA (UNIDADE: M3XKM).	m³ x km	R\$ 0,63	95,59%
*NOVACAP - Mão de obra desonerada - Encargos Sociais: Horista - 86,34%. Data base: Fevereiro - 2016								
**Sinapi - Mão de obra desonerada - Encargos Sociais: Horista: 85,20%. Data base: 05/2016								

119. Da sucinta comparação realizada na tabela acima, observa-se a inadequação dos custos dos insumos apropriados pela Novacap, considerando a existência dos mesmos insumos nas tabelas referenciais do Sinapi.

120. Com isso, pela vigência da nova legislação supracitada, entende-se que a Novacap deve revisar todos os custos dos insumos de suas composições unitárias, utilizadas para a orçamentação do presente edital de modo a compatibilizá-las com as tabelas referenciais do Sicro e do Sinapi, atentando-se para o princípio da economicidade, o qual preceitua que se deve buscar a proposta mais vantajosa para a Administração.

121. Entrando-se na análise das premissas de cálculo específicas de cada composição de preço unitário, em relação aos encargos sociais, verificou-se que a Jurisdicionada utilizou os percentuais referentes à mão de obra sem desoneração, nos valores de 115,16% para horistas e 73,58% para mensalistas. O BDI, por sua vez, foi estimado em 22,14% para os serviços.

122. Um fator limitador da análise deste núcleo especializado que



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A4

Proc.: 37.499/16e

merece ser destacado é o não encaminhamento das composições de custos unitários que tiveram como referência a tabela de preços da Novacap.

123. Registra-se que no sítio⁵ da Companhia na internet estão disponibilizadas as composições de preços unitários dos serviços da Novacap, entretanto, essas se referem à tabela de preços e serviços com desoneração.

124. No que tange aos itens 7, 8, 9, 12, 13 e 14, no momento, não se vislumbra nenhuma ponderação a ser feita. Em relação aos demais, na sequência apresentam-se algumas considerações.

125. Quanto ao item 1 “Passeio em concreto usinado, fck 25 MPa, e=8 cm, inclusive limpeza, regularização do terreno, compactação até e=30 cm e formas, não incluídos movimento de terra, cascalho e entulho (execução)”, observa-se que nesse serviço é computado a limpeza superficial da camada vegetal, a regularização do terreno, a compactação, as formas e a execução do passeio.

126. Nota-se que na planilha orçamentária estimativa do Lote 01 (e-DOC 4D04CB86-e) já consta o serviço de limpeza superficial da camada vegetal no Item 2, relativo à limpeza, conforme exposto abaixo, configurando, dessa forma, a duplicidade desse serviço:

ITEM 2		LIMPEZA				
NOVACAP	SICRO/ SINAPI	DESCRIÇÃO DO ITEM	UNIDADE	QUANTIDADE	CUSTO UNI	CUSTO TOTAL
4101	73903/001	LIMPEZA SUPERFICIAL DA CAMADA VEGETAL EM JAZIDA	m2	94.164,53	R\$ 0,41	R\$ 38.607,46
	72844	CARGA, MANOBRAS E DESCARGA DE AREIA, BRITA, PEDRA DE MAO E SOLOS COM CAMINHÃO BASCULANTE 6 M3 (DESCARGA LIVRE)	t	11.864,73	R\$ 0,61	R\$ 7.237,49
	3 S 09 002 06	TRANSPORTE LOCAL C/ BASC. 10M3 EM RODOV. PAV.	t.km	204.073,37	R\$ 0,69	R\$ 140.810,63
					SOMA PARCIAL	R\$ 186.655,57

127. No que tange ao serviço de regularização do terreno e compactação, em consulta ao SINAPI, data-base 05/2016, sem desoneração, verifica-se a existência de uma composição que corresponde aos serviços a serem realizados na obra em questão: (5622) – “REGULARIZAÇÃO E COMPACTAÇÃO MANUAL DE TERRENO COM SOQUETE”, no valor de R\$4,35/m².

128. Merece ser ponderado o fato de que a composição apresentada do Sinapi prevê a compactação manual do terreno com soquete, enquanto a composição prevista da NOVACAP, conforme exposta abaixo⁶, apropria o rolo compactador estático liso para o serviço de compactação.

⁵ Disponível em: <https://sistemas.novacap.df.gov.br/du2016/>.

⁶ Referente à tabela de preços e serviços com desoneração. Disponível em: <https://sistemas.novacap.df.gov.br/du2016/>.


TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A4

Proc.: 37.499/16e

5424	Passeio em concreto usinado, fck 25 MPa, e=8 cm, inclusive limpeza, regularização do terreno, compactação até e=30 cm e formas, não incluídos movimento de terra, cascalho e entulho. (execução)	M2			42,51
1026	Encarregado	H	0,017500	12,00	0,21
1077	Pedreiro	H	0,175000	11,70	2,05
1078	Carpinteiro de esquadrias e formas	H	0,087500	11,70	1,02
1097	Servente (operário não qualificado)	H	0,437500	7,60	3,33
2039	Prego de aço 15 x 15 c/ cabeça	KG	0,050000	9,83	0,49
2096	Ripa em madeira 1,5 x 4,0 cm	M	3,000000	1,42	4,26
3071-HI	Rolo compactador, estático, liso tandem 8,9 t, autoprop. diesel 58 hp (43 kW)	H	0,062500	40,21	2,51
3071-HP	Rolo compactador, estático, liso tandem 8,9 t, autoprop. diesel 58 hp (43 kW)	H	0,020833	82,85	1,73
3127-HI	Vibrador de imersão, diesel 4 hp	CHI	0,066667	2,77	0,18
3127-HP	Vibrador de imersão, diesel 4 hp	CH	0,016667	13,88	0,23
4374	Concreto usinado, fck 25 MPa, inclusive lançamento manual e aplicação, (fornecimento)	M3	0,080000	331,22	26,50

Cont. do Serv.: Compreende mão de obra, ferramentas, equipamentos e materiais para a execução

Critério Med.: Pela área executada

Proced. Execut.: Os coeficientes de mão de obra foram acrescidos em 5 % para suprir as ferramentas necessárias no serviço Produção da equipe: 12 m²

129. Para a análise da economicidade do preço unitário do item desse tópico, ressalta-se que esse serviço é apropriado apenas como referência, visto que a escolha da metodologia executiva dos serviços é uma discricionariedade da jurisdicionada. Entretanto, insta frisar, que tal metodologia deve ser condizente com o processo executivo aplicado na obra, guardando uma boa relação com a proporção do serviço a ser executado e atendendo ao interesse público. Não se pode adotar um equipamento para a execução do serviço, enquanto o referencial adotado for outro, o que implicaria em produtividades e custos distintos, podendo ferir assim o princípio da economicidade.

130. Na composição do Item 1 nota-se também uma duplicidade do vibrador de imersão e da mão de obra associada à aplicação do concreto usinado. Observa-se que a composição auxiliar da Novacap (4374) – “Concreto usinado, fck 25 Mpa, inclusive lançamento manual e aplicação, (fornecimento)”, apresentada a seguir, já prevê o vibrador de imersão e toda a mão de obra associada à sua aplicação:

4374	Concreto usinado, fck 25 MPa, inclusive lançamento manual e aplicação, (fornecimento)	M3			331,22
1026	Encarregado	H	0,085000	12,00	1,02
1077	Pedreiro	H	1,530000	11,70	17,90
1097	Servente (operário não qualificado)	H	4,250000	7,60	32,31
2134	Concreto 25 MPa, usinado bombeado	M3	1,050000	263,65	276,83
3126-HP	Vibrador de imersão, elétrico 1,75 hp	H	0,333333	9,45	3,15

Cont. do Serv.: Compreende a mão de obra, equipamentos e materiais para o lançamento manual e aplicação do concreto (fornecimento), o carro de mão está considerado em ferramentas

Critério Med.: Pelo volume indicado no projeto.

Proced. Execut.: Os coeficientes de mão de obra foram acrescidos em 2 % para suprir as ferramentas necessárias no serviço Produção da equipe: 6 m³

Normas Técnicas: NBR8953:1992; NBR5738:2003; NBR6118:2003; NBR7212:1984; NBR12655:2006; NBR12654:1992; NR18:1950; NBRNM67:1998

131. Observa-se também que a composição apresentada


TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A4

Proc.: 37.499/16e

anteriormente adota o concreto bombeado, ou seja, já considera o concreto transportado por meio de pressão por mangueiras flexíveis ou tubos rígidos do caminhão betoneira e descarregados diretamente nos pontos onde deverá ser aplicado, diferentemente do exposto no título da composição, o qual se refere a um lançamento manual. É necessário pois verificar a adequação de tais nomenclaturas nas composições e, se necessário, revisar os coeficientes de utilização de mão de obra.

132. Do exposto, mantendo-se na composição auxiliar da Novacap (4374) apenas os insumos (2134) – “Concreto 25 MPa, usinado bombeado” e (3126-HP) – “Vibrador de imersão, elétrico 1,75 hp”, obtém-se o custo unitário não desonerado de R\$ 279,98/m³, conforme tabela a seguir:

4374	Concreto usinado, fck 25 MPa, inclusive lançamento manual e aplicação, (fornecimento)	m ³			R\$ 279,98
2134	Concreto 25 MPa, usinado bombeado	m ³	1,05	R\$ 263,65	R\$ 276,83
2134	Vibrador de imersão, elétrico 1,75 hp	h	0,333333	R\$ 9,45	R\$ 3,15

133. Substituindo tal valor na composição principal e mantendo-se, de forma conservadora, os coeficientes de mão de obra intactos, obtém-se como custo de execução do passeio em concreto usinado, inclusive limpeza, regularização, compactação e fôrmas o valor de R\$ 39,20⁷.

Código	Descrição	Und.	Coef.	Preço	
				Unit. (R\$)	Total (R\$)
5795	Passeio em concreto usinado, fck 25 MPa, e=8 cm, inclusive limpeza, regularização do terreno, compactação até e=30 cm e fôrmas, não incluídos movimento de terra, cascalho e entulho, (execução)	m ²			R\$ 39,20
1026	Encarregado	h	0,017500	R\$ 13,85	R\$ 0,24
1077	Pedreiro	h	0,175000	R\$ 13,50	R\$ 2,36
1078	Carpinteiro de esquadrias e fôrmas	h	0,087500	R\$ 13,50	R\$ 1,18
1097	Servente (operário não qualificado)	h	0,437500	R\$ 8,77	R\$ 3,84
2039	Prego de aço 15 x 15 c/ cabeça	Kg	0,050000	R\$ 9,83	R\$ 0,49
2096	Ripa em madeira 1,5 x 4,0 cm	m	3,000000	R\$ 1,42	R\$ 4,26
3071-HI	Rolo compactador, estático, liso tandem 8,9 t, autoprop. diesel 58 hp (43 kW)	h	0,062500	R\$ 42,42	R\$ 2,65
3071-HP	Rolo compactador, estático, liso tandem 8,9 t, autoprop. diesel 58 hp (43 kW)	h	0,020833	R\$ 85,06	R\$ 1,77
4374	Concreto usinado, fck 25 MPa, inclusive lançamento manual e aplicação, (fornecimento)	m ³	0,080000	R\$ 279,98	R\$ 22,40

134. Ao promover as adequações propostas somente para o serviço em tela, a Novacap poderá promover uma redução total de

⁷ Valor sem BDI


TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A4

Proc.: 37.499/16e

até R\$ 3.013.561,85⁸ (considerando a incidência de um BDI de 22,14%) no orçamento de referência para todos os lotes, conforme demonstrado na tabela que segue:

Código	Descrição	Unid	Quant	Preço Unit NOVACAP (Com BDI de 22,14%)	Valor Total (R\$)	Preço Unit TCDF (Com BDI de 22,14%)	Valor Total TCDF	Sobrepreço Total
5308	EXECUÇÃO DE PASSEIOS EM CONCRETO DE 8,00 cm DE ESPESSURA, INCLUSIVE	m ²	109.654,00	R\$ 54,24	5.947.893,28	R\$ 47,88	R\$ 5.250.110,71	R\$ 697.782,57
73903/001	LIMPEZA SUPERFICIAL DA CAMADA VEGETAL EM JAZIDA	m ²	94.164,53	R\$ 0,50	47.155,15	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 47.155,15
Total para o Lote 01								R\$ 744.937,72
Extrapolação do sobrepreço apontado do Lote 1 para proporcionalmente todos os Lotes								R\$ 3.013.561,85

135. Portanto, convém determinar à NOVACAP que adeque a composição do serviço (4374) – “Concreto usinado, fck 25 Mpa, inclusive lançamento manual e aplicação, (fornecimento)” no sentido que excluir as duplicidades verificadas na composição auxiliar (4374) – “Concreto usinado, fck 25 Mpa, inclusive lançamento manual e aplicação, (fornecimento)” e no serviço de limpeza superficial da camada vegetal.

136. Merece ser ponderado também o fato de a composição adotada pela Novacap prever a utilização de **concreto de 25 Mpa e espessura de 8 cm**. Como não existe norma específica para a execução de calçadas em concreto, verifica-se que a escolha da espessura e do traço do concreto a ser usado é discricionário, conforme as características do local, tipo de utilização e durabilidade que se deseja para a sua calçada. Entretanto, observa-se que o procedimento usual para construção de calçadas prevê como espessura mínima 5,0cm para os passeios e a espessura mínima de 7,0cm para os acessos de veículos leves. Ainda, verifica-se a necessidade da recomendação de se executar o concreto usinado com fck de 15Mpa, no mínimo. Nota-se também que existem vários tipos de pisos recomendados para calçadas. Qualquer que seja o tipo de piso escolhido, o material deve possuir superfície contínua, regular, sem trepidação, antiderrapante, resistente e durável. Os principais tipos de materiais são: concreto desempenado, concreto estampado, cimentado, pavimentos intertravados, placas pré-moldadas de concreto.

137. Observa-se que a escolha da composição adotada pela Novacap é extremamente conservadora em superestimar tanto a resistência do concreto quanto a sua espessura, não se tendo claro que a escolha foi econômica.

⁸ $744.937,72 \times 54.669.226,48 / 13.513.964,84 = 3.056.906,20$ - Sendo que R\$ 13.513.964,84 corresponde ao valor do Lote 1 e R\$ 54.669.226,48 ao valor total da licitação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A4

Proc.: 37.499/16e

138. Assim, convém determinar à NOVACAP que demonstre a necessidade da utilização do concreto com fck de 25 Mpa e espessura de 8 cm para a execução de calçada.

139. Quanto aos itens 2 “FORNECIMENTO DE CORDÃO DE CONCRETO CONFORME DESENHO 01/67-DU” e 4 “FORNECIMENTO DE CASCALHO LATERÍTICO” observa-se que a NOVACAP, não obstante a inclusão desses itens na planilha orçamentária dissociados dos seus serviços correspondentes, ou seja, apropriados como fornecimento de materiais, aplicou o BDI de 22,14%, não adotando, dessa forma, uma diferenciação entre o BDI de fornecimento de materiais e o de serviços de engenharia.

140. Ressalta-se que, apesar de esses itens integrarem a planilha de serviços⁹ da Novacap, ambas as composições são formadas exclusivamente por um único insumo, o que não afasta a característica de mero fornecimento dos elementos que as compõem, consoante apresentado a seguir:

4208	Cascalho laterítico, (fornecimento)	M3			30,00
2201	Cascalho laterítico	M3	1,000000	30,00	30,00

Crítério Med.: Medido pelo volume determinado pelas seções transversais do projeto, corrigido pela relação das densidades do material compactado seco/soito seco. O volume da escavação, carga, transporte e momento deverão ser pagos à parte, conforme os códigos 4126, 4155, 4158 e 4161. Deverá ser feita a recuperação da área onde houve a extração do material.

4537A	Cordão de concreto, NOVACAP desenho 01/67-DU, (fornecimento)	M			18,00
2700	Cordão de concreto, NOVACAP, (1,00 x 0,17 x 0,09 m)	M	1,000000	18,00	18,00

Cont. do Serv.: Compreende o fornecimento do cordão de concreto

Crítério Med.: Por metro de cordão fornecido

141. Por se tratar de mero fornecimento, a jurisprudência pacífica do TCU, que se reproduziu nesta Casa, firmou entendimento de que, nos casos em que esses materiais e equipamentos possuam grande representatividade material na planilha orçamentária (17,52% do valor estimado para o Lote 1) e não havendo possibilidade de aquisição de forma separada, o percentual de BDI deve ser menor do que aquele aplicado sobre o valor da prestação de serviços, conforme estabelece a Súmula-TCU 253/2010, in verbis:

Comprovada a inviabilidade técnico-econômica de parcelamento do objeto da licitação, nos termos da legislação em vigor, os itens de fornecimento de materiais e equipamentos de natureza específica que possam ser fornecidos por empresas com especialidades próprias e diversas e que representem percentual significativo do preço global da obra devem apresentar incidência de taxa

⁹ https://sistemas.novacap.df.gov.br/du2016/COMPOSICOES_DE_PRECOS_E_SERVICOS.php



de Bonificação e Despesas Indiretas - BDI reduzida em relação à taxa aplicável aos demais itens. (grifa-se)

142. Nesse mesmo sentido, nas Decisões n^{os} 1958/2011, 4808/2012 e 5907/2012¹⁰ do TCDF, entendeu-se que, quando o parcelamento não se faz técnica e economicamente viável, para o caso de fornecimento de insumos materialmente relevantes, faz-se necessária a aplicação de um BDI diferenciado sobre essa fração não parcelada da obra, de maneira a evitar que a construtora se torne mera atravessadora no fornecimento desses materiais. Tenta-se, na verdade, simular os efeitos financeiros da compra direta.

143. Cabe ressaltar que a ideia inicial de diferenciação do BDI para esses serviços deu-se de forma extensiva ao entendimento adotado pelo DNIT, firmado na Portaria DNIT n^o 108 de 01/02/2008, que regulamentou os critérios de habilitação a serem adotados por aquele departamento, in verbis:

Art. 1^o Determinar que a exigência de Capacitação Técnica se restrinja aos itens de maior relevância técnica e financeira contidos no objeto a ser licitado em número máximo de 8 (oito) e não superior a 50% (cinquenta por cento) das quantidades licitadas para o serviço específico.

Art. 2^o Os itens de maior relevância são entendidos como aqueles que constem do objeto licitado em valor igual ou superior a 4% (quatro por cento). (grifa-se)

Art. 3^o Revoga-se a [Portaria n^o 721, de 9 de maio de 2007](#).

Art. 4^o Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

144. Assim, convém determinar à Novacap que promova a diferenciação do BDI incidente sobre o “FORNECIMENTO DE CORDÃO DE CONCRETO CONFORME DESENHO 01/67-DU” e o “FORNECIMENTO DE CASCALHO LATERÍTICO”, de acordo Súmula n.º 253/2010 do TCU e Decisões n.ºs 1958/2011, 4808/2012 e 5907/2012 do TCDF.

145. Ao promover a adequação proposta para os serviços em questão, a Novacap poderá viabilizar uma redução de até R\$ 635.796,68¹¹ (considerando a incidência de um BDI de 14,02%¹² em vez de 22,14%) do orçamento de referência, conforme demonstrado na tabela seguinte:

¹⁰ Todas relativas a fornecimento de materiais betuminosos.

¹¹ $157.165,82 \times 54.669.226,48 / 13.513.964,84 = 635.796,68$ - Sendo que R\$ 13.513.964,84 corresponde ao valor do Lote 1 e R\$ 54.669.226,48 ao valor total da licitação.

¹² BDI médio para itens de mero fornecimento de materiais e equipamentos - Acórdão 2622/2013 do Plenário do TCU.


TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A4

Proc.: 37.499/16e

Código	Descrição	Unid	Quant	Preço Unit NOVACAP (Com BDI de 22,14%)	Valor Total (R\$)	Preço Unit TCDF (Com BDI de 14,02%)	Valor Total TCDF (R\$)	Sobrepreço Total (R\$)
4208	FORNECIMENTO DE CASCALHO LATERÍTICO	m3	41.432,39	R\$ 36,64	1.518.165,63	R\$ 34,21	1.417.236,33	100.929,30
4537	FORNECIMENTO DE CORDÃO DE CONCRETO CONFORME DESENHO 01/67-DU	m	38.476,00	R\$ 21,99	845.902,56	R\$ 20,52	789.666,03	56.236,52
Total para o Lote 01								R\$ 157.165,82
Extrapolção do sobrepreço apontado do Lote 1 para proporcionalmente todos os Lotes								R\$ 635.796,68

146. Ainda em relação ao item 4 “FORNECIMENTO DE CASCALHO LATERÍTICO”, nota-se que não constam nos autos ensaios, licenças, laudos e autorização da Cascalheira Santa Maria¹³, que garantam sua viabilidade técnica/econômica e ambiental. Tais documentos comprobatórios são necessários, dentre outros motivos, para o cálculo do fator de empolamento (razão entre volume “in situ” e volume solto) e da densidade do material compactado, premissas necessárias ao levantamento do quantitativo referente ao momento de transporte e fornecimento desse material.

147. Assim, sugere-se determinar à NOVACAP que apresente os ensaios, laudos e estudos conclusivos acerca da viabilidade técnica/econômica da cascalheira escolhida.

148. Em relação ao item nº 3 “Transporte local c/ basc. 10m³ em rodov. Pav. ” constata-se que, apesar de a NOVACAP ter utilizado como referência de custo a composição do SICRO 2 de código 3 S 09 002 06, no qual consta o valor unitário de R\$ 0,69/TxKm, verifica-se que o Sinapi (e-DOC 98EB5B0D-e) apresenta o mesmo serviço, código 93596 “TRANSPORTE COM CAMINHÃO BASCULANTE DE 10 M3, EM VIA URBANA PAVIMENTADA” (UNIDADE: TONXKM), com valor unitário de R\$ 0,42, reproduzido a seguir:

Código	Descrição	Unid	Quant	Preço Unit	Valor Total
93594	TRANSPORTE COM CAMINHÃO BASCULANTE DE 10 M3, EM VIA URBANA EM LEITO NA TXKM	AS	0,80		
TURAL (UNIDADE: TONXKM). AF 04/2016					
93595	TRANSPORTE COM CAMINHÃO BASCULANTE DE 10 M3, EM VIA URBANA EM REVESTIM TXKM	AS	0,55		
ENTO PRIMÁRIO (UNIDADE: TONXKM). AF 04/2016					
93596	TRANSPORTE COM CAMINHÃO BASCULANTE DE 10 M3, EM VIA URBANA PAVIMENTADA TXKM	AS	0,42		
(UNIDADE: TONXKM). AF 04/2016					
93597	TRANSPORTE COM CAMINHÃO BASCULANTE DE 14 M3, EM VIA URBANA EM LEITO NA TXKM	AS	0,70		
TURAL (UNIDADE: TONXKM). AF 04/2016					

149. Dessa forma, entende-se pertinente que a Companhia altere em sua planilha de referência o preço do serviço em questão em todas as composições que contemplem tal

¹³ Cascalheira escolhida para obtenção do material a ser utilizado no aterro para construção das calçadas (e-DOC 4E8ACCE3-e).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A4

Proc.: 37.499/16e

serviço, em atenção ao princípio da economicidade.

150. Ao promover a adequação proposta para o insumo em questão, a Novacap gerará uma redução de R\$ 1.945.327,21¹⁴, no orçamento de referência, conforme demonstrado na tabela seguinte:

Código	Descrição	Unid	Quant	Preço Unit NOVACAP (Com BDI de 22,14%)	Valor Total (R\$)	Preço Unit TCDF (Com BDI de 22,14%)	Valor Total TCDF	Sobrepreço Total
5308	Transporte local c/ basc. 10m³ em rodov. Pav.	m	1.458.178,99	R\$ 0,84	1.228.903,67	R\$ 0,51	R\$ 748.028,32	R\$ 480.875,35
Total para o Lote 01								R\$ 480.875,35
Extrapolção do sobrepreço apontado do Lote 1 para proporcionalmente todos os Lotes								R\$ 1.945.327,21

151. No que se refere aos itens 5, 6, 10, 11 e 2, já apresentado, convém ressaltar que todos esses serviços contêm em sua composição de custos unitários o insumo encarregado, conforme composições apresentadas abaixo:

Item	Descrição	Unid	Quant	Preço Unit	Valor Total	Sobrepreço
5424	Passoio em concreto usinado, fck 25 MPa, e=8 cm, inclusive limpeza, regularização do terreno, compactação até e=30 cm e formas, não incluídos movimento de terra, cascalho e entulho. (execução)	M2				42,51
1026	Encarregado	H		0,017500	12,00	0,21
1077	Pedreiro	H		0,175000	11,70	2,05
1078	Carpinteiro de esquadrias e formas	H		0,087500	11,70	1,02
1097	Servente (operário não qualificado)	H		0,437500	7,60	3,33
2039	Preço de aço 15 x 15 c/ cabeça	KG		0,050000	9,83	0,49
2096	Ripa em madeira 1,5 x 4,0 cm	M		3,000000	1,42	4,26
3071-HI	Rolo compactador, estático, liso tandem 8,9 t, autoprop. diesel 58 hp (43 kW)	H		0,062500	40,21	2,51
3071-HP	Rolo compactador, estático, liso tandem 8,9 t, autoprop. diesel 58 hp (43 kW)	H		0,020833	82,85	1,73
3127-HI	Vibrador de imersão, diesel 4 hp	CHI		0,066667	2,77	0,18
3127-HP	Vibrador de imersão, diesel 4 hp	CH		0,016667	13,88	0,23
4374	Concreto usinado, fck 25 MPa, inclusive lançamento manual e aplicação, (fornecimento)	M3		0,080000	331,22	26,50

Cont. do Serv.: Compreende mão de obra, ferramentas, equipamentos e materiais para a execução
Critério Med.: Pela área executada
Proced. Execut.: Os coeficientes de mão de obra foram acrescidos em 5 % para suprir as ferramentas necessárias no serviço Produção da equipe: 12 m²

Item	Descrição	Unid	Quant	Preço Unit	Valor Total	Sobrepreço
4543	Assentamento de cordão de concreto	M				8,84
1026	Encarregado	H		0,034000	12,00	0,41
1077	Pedreiro	H		0,170000	11,70	1,99
1097	Servente (operário não qualificado)	H		0,680000	7,60	5,17
4301	Escavação manual de valetas, material de 1ª categoria, profundidade até 2,0 m	M3		0,018000	17,23	0,31
4526	Argamassa de cimento e areia, traço 1:5, (preparo)	M3		0,003000	320,65	0,96

Cont. do Serv.: Compreende a mão de obra, equipamentos e materiais para a execução
Critério Med.: Pelo comprimento executado
Proced. Execut.: Os coeficientes de mão de obra foram acrescidos em 2 % para suprir as ferramentas necessárias no serviço Produção da equipe: 6 m

Item	Descrição	Unid	Quant	Preço Unit	Valor Total	Sobrepreço
4461	Tampão de ferro fundido T-105, (fornecimento e colocação)	UN				388,67
1026	Encarregado	H		0,052500	12,00	0,63
1077	Pedreiro	H		0,525000	11,70	6,14
1097	Servente (operário não qualificado)	H		1,365000	7,60	10,38
2001	Areia grossa (posto jazida - sem frete)	M3		0,300000	70,50	21,15
2009	Cimento Portland comum CP II-32	50 KG		0,270000	22,50	6,08
2080	Tampão Barbarrá F.F. T 105	UN		1,000000	340,00	340,00
4165	Transporte de brita, pedrisco ou areia, referência NOVACAP - pedreira ou jazida	M3		0,300000	14,30	4,29

Cont. do Serv.: Compreende no fornecimento e a mão de obra e materiais para a colocação do tampão
Critério Med.: Por unidade fornecida e colocada
Proced. Execut.: Os coeficientes de mão de obra foram acrescidos em 5 % para suprir as ferramentas necessárias no serviço Produção da equipe: 1 un

¹⁴ 480.875,35 x 54.669.226,48 / 13.513.964,84 = 1.945.327,21 - Sendo que R\$ 13.513.964,84 corresponde ao valor do Lote 1 e R\$ 54.669.226,48 ao valor total da licitação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A4

Proc.: 37.499/16e

4807	Assentamento de fradinho em concreto pré-moldado, resistência de 25 Mpa, (fornecimento)	UN			108,32
1026	Encarregado	H	0,500000	12,00	6,00
1077	Pedreiro	H	1,000000	11,70	11,70
1097	Servente (operário não qualificado)	H	2,000000	7,60	15,21
2001	Areia grossa (posto jazida - sem frete)	M3	0,008000	70,50	0,56
2004	Brita 01 (posto pedreira - sem frete)	M3	0,012000	66,94	0,80
2009	Cimento Portland comum CP II-32	50 KG	0,126000	22,50	2,84
2139	Consumo de água (0 até 20 m³)	M3	0,002800	6,28	0,02
2576	Tubo de galvanizado industrial 2" parede grossa	M	0,600000	39,80	23,88
2803A	Tubo de PVC 200 mm - para esgoto - série normal	M	0,580000	46,00	26,68
3112-HI	Betoneira elétrica s/ carregador 7,5 hp, 580 l	H	0,200000	1,34	0,27
3112-HP	Betoneira elétrica s/ carregador 7,5 hp, 580 l	H	0,800000	13,28	10,62
3126-HP	Vibrador de imersão, elétrico 1,75 hp	H	1,000000	9,45	9,45
4165	Transporte de brita, pedrisco ou areia, referência NOVACAP - pedreira ou jazida	M3	0,020800	14,30	0,30

152. Observa-se que a metodologia ¹⁵ prevista no Sinapi, diferentemente da adotada pela Novacap, apropriada tal mão de obra, juntamente com engenheiros, mestre de obras, apontadores, etc, como um custo indireto.

153. De acordo com o Sinapi, os custos indiretos são custos de logística, infraestrutura e gestão necessária para a realização da obra. Correspondem à soma dos custos dos serviços auxiliares e de apoio à obra, para possibilitar a sua execução. Engloba, entre outros, os custos previstos para a Administração Local e Mobilização e Desmobilização.

154. Ao se pensar no processo executivo de todos esses itens e analisando suas composições, verifica-se que se trata simplesmente da soma dos serviços auxiliares indicados na composição. Todos eles já incluem a mão de obra necessária à sua execução, sendo, portanto, desnecessária a inclusão de mais um encarregado no serviço associado diretamente ao cumprimento do serviço.

155. Também se deve observar a dificuldade em se mensurar a influência de um custo indireto nos serviços.

156. Do exposto, sugere-se à Novacap que exclua os custos referentes a encarregados das composições de custos e os aloque em composições específicas de Administração Local, mantendo assim nas composições apenas componentes passíveis de medição direta.

III Benefícios desta Atuação

157. A atuação deste Tribunal poderá proporcionar uma economia ao Erário Distrital no valor de até R\$ 5.594.685,74. Ademais, espera-se concorrer para a preservação do interesse público pela busca dos princípios da isonomia e da economicidade, sem restrição excessiva à competitividade do certame.

IV Conclusões e Sugestões

158. Na análise empreendida nesta Nota Técnica, referente ao

¹⁵ SINAPI: metodologias e conceitos: Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil / Caixa Econômica Federal. – Brasília: CAIXA, 2015.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A4

Proc.: 37.499/16e

Edital do Pregão nº 008/2016-ASCAL/PRES e seus Anexos, constataram-se algumas falhas no instrumento convocatório, atinentes aos aspectos formais e à planilha orçamentária. A principal irregularidade é o uso da modalidade licitatório Pregão, que no entender desta Unidade Técnica é um vício insanável.

159. Dessa forma, este NFO conclui pela anulação Edital do Pregão nº 008/2016-ASCAL/PRE, tendo em vista que o objeto licitado não se enquadrar nos termos do art. 1º da Lei 10.520/2002, do art. 3º do Decreto Distrital nº 36.519/2015, do art. 22 do Decreto Distrital nº 36.520/2015 e do entendimento desta Corte firmado na Decisão nº 2642/2014, sem prejuízo de que, para o novo edital, ou em caso de manutenção deste edital por entendimento diverso do Tribunal, sejam adotadas e as seguintes medidas corretivas antes do prosseguimento da licitação”

7. Concluindo, o Núcleo Especializado sugere ao Tribunal:

“I. abstenha-se de prever no Edital e seus anexos a prorrogação do contrato nos termos do art. 57, II, da Lei nº 8.666/93, visto que os serviços previstos na planilha orçamentária não são serviços que exigem a necessidade permanente de execução e não são característicos de manutenção ou conservação que justificassem a adoção das regras de prestação de serviços continuados;

II. faça acompanhar do Edital as ART’s relativas às atividades de elaboração do Termo de Referência, Orçamento, Memória de Cálculo, Desenhos Técnicos, Cronograma Físico-Financeiro e outros documentos técnicos, consoante a Resolução nº 1.025/09 do CONFEA, artigo 1º da Lei nº 6469/1977, Súmula nº 260 do TCU e Decisão TCDF nº 5749/12;

III. suprima das exigências de habilitação técnico-profissional, os serviços de “Execução de passeios/calçadas em concreto usinado”, “Piso em pedra portuguesa assentado sobre base de areia, rejuntado com cimento comum” e “Meio-fio (guia) de concreto pré-moldado”, em atendimento ao art. 37, inciso XXI da CF/88 e ao art. 30, §1º, inciso I da Lei nº 8.666/93;

IV. suprima das exigências de habilitação técnico-operacional, os serviços de “Execução de passeios/calçadas em concreto usinado”, “Piso em pedra portuguesa assentado sobre base de areia, rejuntado com cimento comum” e “Meio-fio (guia) de concreto pré-moldado”, em atendimento ao art. 37, inciso XXI da CF/88, à Súmula nº 263 do TCU e às Decisões n.ºs 5531/2014, 4777/2014 e 4362/2014 do TCDF;

V. retire dos Termos de Referências as prescrições acerca do acervo técnico, tendo em vista o disposto no art. 30 da Lei nº 8.666/93, e a obrigação de a empresa contratada ter um



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A4

Proc.: 37.499/16e

Engenheiro Agrônomo em seu quadro técnico, por ser demasiadamente restritiva, uma vez que o serviço de plantio de grama é acessório e de baixa relevância técnica e material;

VI. revise o Termo de Referência e o Edital para que as condicionantes previstas nos documentos sejam compatíveis entre si, observando o contido nesta instrução;

VII. revise todos os custos dos insumos de suas composições unitárias, utilizadas para a orçamentação do presente edital de modo a compatibilizá-las com as tabelas referenciais do Sicro e do Sinapi, atentando-se para o princípio da economicidade, o qual preceitua que se deve buscar a proposta mais vantajosa para a Administração;

VIII. adequa a composição do serviço (4374) – “Concreto usinado, fck 25 Mpa, inclusive lançamento manual e aplicação, (fornecimento)” no sentido que excluir as duplicidades verificadas na composição auxiliar (4374) – “Concreto usinado, fck 25 Mpa, inclusive lançamento manual e aplicação, (fornecimento)” e no serviço de limpeza superficial da camada vegetal;

IX. demonstre a necessidade da utilização do concreto de 25 Mpa e espessura de 8 cm para a execução da calçada;

X. promova a diferenciação do BDI incidente sobre o “fornecimento de cordão de concreto conforme desenho 01/67-DU” e “fornecimento de cascalho laterítico”, de acordo com a Súmula n.º 253/2010 do TCU e Decisões n.ºs 1958/2011, 4808/2012 e 5907/2012 do TCDF;

XI. apresente os ensaios, laudos e estudos conclusivos acerca da viabilidade técnica/econômica da cascalheira escolhida para o fornecimento do cascalho previsto no projeto;

XII. substitua em todos os serviços da planilha orçamentária estimativa a composição de referência do serviço “Transporte local c/ basc. 10m³ em rodov. Pav.” (Novacap) pelo serviço do Sinapi, de código 93596 “TRANSPORTE COM CAMINHÃO BASCULANTE DE 10 M3, EM VIA URBANA PAVIMENTADA” (UNIDADE: TONXKM), em atenção ao princípio da economicidade;

XIII. exclua os custos referentes a encarregados das composições de custos e os alocos em composições específicas de Administração Local, mantendo assim nas composições apenas componentes passíveis de medição direta.”

8. A 4ª Divisão de Acompanhamento, por meio da Informação nº 322/2016, de 12.12.2016 (e-doc [5391D6C5-e](#)), aquiesce às conclusões apresentadas, com pequeno acréscimo e ajustes. Da mencionada Informação, destaco o seguinte trecho:



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A4

Proc.: 37.499/16e

“6. O especializado Núcleo de Fiscalização de Obras desta Corte, informa, ainda, que a correção das impropriedades apontadas em sua análise podem evitar danos na ordem de R\$ 5.594.685,74, bem como preservar o interesse público pela busca dos princípios da isonomia e da economicidade, sem restrição excessiva da competitividade do certame.

7. Adicionalmente à análise realizada pelo NFO, iremos sugerir que a Novacap preveja tanto no instrumento convocatório quanto na minuta do contratado dispositivo que regulamente a garantia quinquenal da obra a contar da data de seu recebimento definitivo, consoante o art. 618 do Código Civil.

8. Por fim, em conformidade com o disposto na Decisão TCDF nº 4535/2016, registramos a previsão nos projetos da obra de mecanismos de acessibilidade.

CONCLUSÃO

9. Na análise empreendida nesta Nota Técnica, referente ao Edital do Pregão nº 008/2016-ASCAL/PRES e seus Anexos, constataram-se algumas falhas no instrumento convocatório, atinentes aos aspectos formais e à planilha orçamentária.

10. Logo, iremos sugerir, com base art. 113, § 2º, da Lei nº 8.666/93 c/c o art. 277 do RITCDF, a suspensão do Pregão Presencial nº 008/2016 - ASCAL/PRES, até ulterior deliberação desta Corte de Contas, para que a Jurisdicionada promova as medidas corretivas pertinentes, ou apresente as devidas justificativas.

11. Diante do exposto, sugerimos ao egrégio Plenário que:

I – tome conhecimento do Edital do Pregão Presencial nº 008/2016 - ASCAL/PRES (e-Doc: fls. 317/380 do e-DOC: 748759D0-e), Ofício nº 330/2016 – ASCAL/PRES contendo cópia do Processo nº 112.004.279/2016 (e-Doc: 0B109589-c) e da Nota Técnica nº 14/2016 – NFO (e-Doc: 73F28643-e);

II - determine à Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil –Novacap que, com base no art. 113, § 2º da Lei nº 8.666/93 c/c no art. 277 do RITCDF, suspenda o Pregão Presencial nº 008/2016 - ASCAL/PRES, até ulterior deliberação desta Corte, para que sejam adotadas as medidas corretivas à impropriedades apontadas a seguir, ou, alternativamente, apresente as justificativas pertinentes, encaminhando cópia da documentação comprobatória ao Tribunal:

a) utilização indevida da modalidade Pregão, tendo em vista o objeto licitado não se enquadrar como serviços de natureza comum, nos termos do art. 1º da Lei



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A4

Proc.: 37.499/16e

10.520/2002, do art. 3º do Decreto Distrital nº 36.519/2015, do art. 22 do Decreto Distrital nº 36.520/2015 e do entendimento desta Corte firmado na Decisão nº 2642/2014;

b) *abstenha-se de prever no Edital e seus anexos a prorrogação do contrato nos termos do art. 57, II, da Lei nº 8.666/93, visto que os serviços previstos na planilha orçamentária não são serviços que exigem a necessidade permanente de execução e não são característicos de manutenção ou conservação que justificassem a adoção das regras de prestação de serviços continuados;*

c) *faça acompanhar do Edital as ART's relativas às atividades de elaboração do Termo de Referência, Orçamento, Memória de Cálculo, Desenhos Técnicos, Cronograma Físico-Financeiro e outros documentos técnicos, consoante a Resolução nº 1.025/09 do CONFEA, artigo 1º da Lei nº 6469/1977, Súmula nº 260 do TCU e Decisão TCDF nº 5749/12;*

d) *suprima das exigências de habilitação técnico-profissional, os serviços de “Execução de passeios/calçadas em concreto usinado”, “Piso em pedra portuguesa assentado sobre base de areia, rejuntado com cimento comum” e “Meio-fio (guia) de concreto pré-moldado”, em atendimento ao art. 37, inciso XXI da CF/88 e ao art. 30, §1º, inciso I da Lei nº 8.666/93;*

e) *suprima das exigências de habilitação técnico-operacional os serviços de “Execução de passeios/calçadas em concreto usinado”, “Piso em pedra portuguesa assentado sobre base de areia, rejuntado com cimento comum” e “Meio-fio (guia) de concreto pré-moldado”, em atendimento ao art. 37, inciso XXI da CF/88, à Súmula nº 263 do TCU e às Decisões n.os 5531/2014, 4777/2014 e 4362/2014 do TCDF;*

f) *retire dos Termos de Referências as prescrições acerca do acervo técnico, tendo em vista o disposto no art. 30 da Lei nº 8.666/93, e a obrigação de a empresa contratada ter um Engenheiro Agrônomo em seu quadro técnico, por ser demasiadamente restritiva, uma vez que o serviço de plantio de grama é acessório e de baixa relevância técnica e material;*

g) *revise o Termo de Referência e o Edital para que as condicionantes previstas nos documentos sejam compatíveis entre si, observando o contido nesta*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A4

Proc.: 37.499/16e

instrução;

h) revise todos os custos dos insumos de suas composições unitárias, utilizadas para a orçamentação do presente edital de modo a compatibilizá-las com as tabelas referenciais do Sicro e do Sinapi, atentando-se para o princípio da economicidade, o qual preceitua que se deve buscar a proposta mais vantajosa para a Administração;

i) adeque a composição do serviço (4374) – “Concreto usinado, fck 25 Mpa, inclusive lançamento manual e aplicação, (fornecimento)” no sentido de excluir as duplicidades verificadas na composição auxiliar (4374) – “Concreto usinado, fck 25 Mpa, inclusive lançamento manual e aplicação, (fornecimento) ” e no serviço de limpeza superficial da camada vegetal;

j) demonstre a necessidade da utilização do concreto de 25 Mpa e espessura de 8 cm para a execução da calçada;

k) promova a diferenciação do BDI incidente sobre o “fornecimento de cordão de concreto conforme desenho 01/67-DU” e “fornecimento de cascalho laterítico”, de acordo com a Súmula n.º 253/2010 do TCU e Decisões n.os 1958/2011, 4808/2012 e 5907/2012 do TCDF;

l) apresente os ensaios, laudos e estudos conclusivos acerca da viabilidade técnica/econômica da cascalheira escolhida para o fornecimento do cascalho previsto no projeto;

m) substitua em todos os serviços da planilha orçamentária estimativa a composição de referência do serviço “Transporte local c/ basc. 10m³ em rodov. Pav.” (Novacap) pelo serviço do Sinapi, de código 93596 “TRANSPORTE COM CAMINHÃO BASCULANTE DE 10 M3, EM VIA URBANA PAVIMENTADA” (UNIDADE: TONXKM), em atenção ao princípio da economicidade;

n) exclua os custos referentes a encarregados das composições de custos e os aloque em composições específicas de Administração Local, mantendo assim nas composições apenas componentes passíveis de medição direta;

o) preveja tanto no instrumento convocatório quanto na minuta do contratado dispositivo que regulamente a garantia quinquenal da obra a contar da data de seu recebimento definitivo, consoante o art. 618 do Código



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A4

Proc.: 37.499/16e

Civil.

III – autorize:

a) o envio de cópia do Relatório/Voto condutor da decisão que vier a ser proferida, da Nota Técnica nº 14/2016 – NFO, bem como da presente instrução à Novacap, a fim de subsidiar o atendimento ao item II;

b) o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento para os devidos fins.”

É o Relatório.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A4

Proc.: 37.499/16e

VOTO

9. Os presentes autos deram entrada em meu gabinete às 18h57min do dia 12.12.2016 (segunda-feira).

10. Trata-se da análise do edital do Pregão Presencial nº 08/16-ASCAL/PRES, elaborado pela Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil, visando à formação de ata de registro de preços para futura contratação de empresa de engenharia para execução de serviços de manutenção de calçadas (demolição, recuperação e execução) com acessibilidade em diversos locais do DF, na forma prevista no edital (e-doc 0B109589-c).

Lote	Objeto / Local	Valor Estimado (R\$)
1	Manutenção de calçadas (demolição, recuperação e execução) com acessibilidade em Brasília/DF-RA I.	R\$ 13.513.964,84
2	Manutenção de calçadas (demolição, recuperação e execução) com acessibilidade no Lago Norte, Lago Sul, Itapoã, Paranoá e Varjão/DF.	R\$ 3.581.428,22
3	Manutenção de calçadas (demolição, recuperação e execução) com acessibilidade em Taguatinga/DF.	R\$ 3.077.570,62
4	Manutenção de calçadas (demolição, recuperação e execução) com acessibilidade em Brazlândia/DF.	R\$ 1.289.910,38
5	Manutenção de calçadas (demolição, recuperação e execução) com acessibilidade em Ceilândia/DF.	R\$ 5.277.373,69
6	Manutenção de calçadas (demolição, recuperação e execução) com acessibilidade em Águas Claras e Park Way/DF.	R\$ 2.521.455,19
7	Manutenção de calçadas (demolição, recuperação e execução) com acessibilidade em Estrutural, S.I.A, Candangolândia e Guará/DF.	R\$ 3.290.513,24
8	Manutenção de calçadas (demolição, recuperação e execução) com acessibilidade em Octogonal, Cruzeiro e Sudoeste/DF.	R\$ 1.225.388,31
9	Manutenção de calçadas (demolição, recuperação e execução) com acessibilidade em Planaltina/DF.	R\$ 4.079.623,32
10	Manutenção de calçadas (demolição, recuperação e execução) com acessibilidade em Sobradinho I, Sobradinho II e Fercal/DF.	R\$ 3.402.574,56
11	Manutenção de calçadas (demolição, recuperação e execução) com acessibilidade em Samambaia e Recanto das Emas/DF.	R\$ 5.270.850,55
12	Manutenção de calçadas (demolição, recuperação e execução) com acessibilidade no Riacho Fundo I, Riacho Fundo II e Núcleo Bandeirante/DF.	R\$ 1.953.754,25
13	Manutenção de calçadas (demolição, recuperação e execução) com acessibilidade em Santa Maria e Gama/DF.	R\$ 4.068.972,73



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A4

Proc.: 37.499/16e

14	Demolição, recuperação e execução de calçadas com acessibilidade em São Sebastião e Jardim Botânico/DF.	R\$ 2.115.846,58
----	---	------------------

11. O Núcleo de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia apontou diversas falhas no instrumento convocatório, cuja correção, no seu entender, pode proporcionar economia de até **R\$ 5.594.685,74** aos cofres da Companhia.

12. A 4ª Divisão de Acompanhamento endossa o exame empreendido pelo NFO, sugerindo alteração de 15 itens do edital ou o encaminhamento de justificativas pertinentes para a sua manutenção.

13. A complexidade e profundidade dos Pareceres aliada ao exíguo prazo entre a chegada dos autos ao meu gabinete e a abertura do certame impedem uma apreciação pormenorizada dos itens suscitados pelas Unidades Técnicas.

14. Salta aos olhos, entretanto, a possível economia de **R\$ 5.594.685,74** que, segundo o NFO, pode resultar das alterações ora propostas.

15. Ademais, uma análise superficial da documentação demonstra indícios de graves irregularidades que implicam custos desnecessários, elevando o preço da contratação, e restrição da competitividade do certame.

16. Nesse sentido, tendo em vista que os serviços a serem contratados, embora de extrema importância para o bem estar da população, não são de implantação urgente – as calçadas do DF estão em péssimas condições há muito tempo –, e que a influência das impropriedades apontadas pelos Pareceres no preço e na competitividade do procedimento licitatório poderá ser avaliada de forma mais fidedigna após os esclarecimentos da jurisdicionada, acertada a sugestão de suspender cautelarmente o certame.

Com esses esclarecimentos, de acordo com os Pareceres, VOTO no sentido de que o Tribunal:

I. tome conhecimento do Edital do Pregão Presencial nº 008/2016 - ASCAL/PRES (e-doc fls. 317/380 do e-doc 748759D0-e), Ofício nº 330/2016 – ASCAL/PRES contendo cópia do Processo nº 112.004.279/2016 (e-doc 0B109589-c) e da Nota Técnica nº 14/2016 – NFO (e-doc 73F28643-e);



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A4

Proc.: 37.499/16e

II. determine à Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil –Novacap que, com base no art. 113, § 2º da Lei nº 8.666/93 c/c no art. 277 do RITCDF:

a) suspenda o Pregão Presencial nº 008/2016 - ASCAL/PRES, até ulterior deliberação desta Corte;

b) adote, no prazo de 30 (trinta) dias, as medidas corretivas a seguir indicadas, ou, alternativamente, apresente justificativas pertinentes, encaminhando cópia da documentação comprobatória ao Tribunal:

1) utilização indevida da modalidade Pregão, tendo em vista o objeto licitado não se enquadrar como serviços de natureza comum, nos termos do art. 1º da Lei 10.520/02, do art. 3º do Decreto Distrital nº 36.519/15, do art. 22 do Decreto Distrital nº 36.520/15 e do entendimento desta Corte firmado na Decisão nº 2.642/14;

2) abstenha-se de prever no Edital e seus anexos a prorrogação do contrato nos termos do art. 57, inciso II, da Lei nº 8.666/93, visto que os serviços previstos na planilha orçamentária não são serviços que exigem a necessidade permanente de execução e não são característicos de manutenção ou conservação que justificassem a adoção das regras de prestação de serviços continuados;

3) faça acompanhar do Edital as ART´s relativas às atividades de elaboração do Termo de Referência, Orçamento, Memória de Cálculo, Desenhos Técnicos, Cronograma Físico-Financeiro e outros documentos técnicos, consoante a Resolução nº 1.025/09 do CONFEA, art. 1º da Lei nº 6.469/77, Súmula nº 260 do TCU e Decisão TCDF nº 5.749/12;

4) suprima das exigências de habilitação técnico-profissional, os serviços de *“Execução de passeios/calçadas em concreto usinado”, “Piso em pedra portuguesa assentado sobre base de areia, rejuntado com cimento comum” e “Meio-fio (guia)*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A4

Proc.: 37.499/16e

de concreto pré-moldado”, em atendimento ao art. 37, inciso XXI da CF/88 e ao art. 30, § 1º, inciso I da Lei nº 8.666/93;

5) suprima das exigências de habilitação técnico-operacional os serviços de *“Execução de passeios/calçadas em concreto usinado”, “Piso em pedra portuguesa assentado sobre base de areia, rejuntado com cimento comum” e “Meio-fio (guia) de concreto pré-moldado”*, em atendimento ao art. 37, inciso XXI da CF/88, à Súmula nº 263 do TCU e às Decisões nºs 5.531/14, 4.777/14 e 4.362/14 do TCDF;

6) retire dos Termos de Referências as prescrições acerca do acervo técnico, tendo em vista o disposto no art. 30 da Lei nº 8.666/93, e a obrigação de a empresa contratada ter um Engenheiro Agrônomo em seu quadro técnico, por ser demasiadamente restritiva, uma vez que o serviço de plantio de grama é acessório e de baixa relevância técnica e material;

7) revise o Termo de Referência e o Edital para que as condicionantes previstas nos documentos sejam compatíveis entre si, observando o contido nesta instrução;

8) revise todos os custos dos insumos de suas composições unitárias, utilizadas para a orçamentação do presente edital de modo a compatibilizá-las com as tabelas referenciais do Sicro e do Sinapi, atentando-se para o princípio da economicidade, o qual preceitua que se deve buscar a proposta mais vantajosa para a Administração;

9) adeque a composição do serviço (4374) – *“Concreto usinado, fck 25 Mpa, inclusive lançamento manual e aplicação, (fornecimento)”* no sentido de excluir as duplicidades verificadas na composição auxiliar (4374) – *“Concreto usinado, fck 25 Mpa, inclusive lançamento manual e*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A4

Proc.: 37.499/16e

aplicação, (fornecimento) ” e no serviço de limpeza superficial da camada vegetal;

10) demonstre a necessidade da utilização do concreto de 25 Mpa e espessura de 8 cm para a execução da calçada;

11) promova a diferenciação do BDI incidente sobre o *“fornecimento de cordão de concreto conforme desenho 01/67-DU”* e *“fornecimento de cascalho laterítico”*, de acordo com a Súmula nº 253/10 do TCU e Decisões nºs 1.958/11, 4.808/12 e 5.907/12 do TCDF;

12) apresente os ensaios, laudos e estudos conclusivos acerca da viabilidade técnica/econômica da cascalheira escolhida para o fornecimento do cascalho previsto no projeto;

13) substitua em todos os serviços da planilha orçamentária estimativa a composição de referência do serviço *“Transporte local c/ basc. 10m³ em rodov. Pav.”* (Novacap) pelo serviço do Sinapi, de código 93596 *“TRANSPORTE COM CAMINHÃO BASCULANTE DE 10 M3, EM VIA URBANA PAVIMENTADA”* (UNIDADE: TONXKM), em atenção ao princípio da economicidade;

14) exclua os custos referentes a encarregados das composições de custos e os aloque em composições específicas de Administração Local, mantendo assim nas composições apenas componentes passíveis de medição direta;

15) preveja tanto no instrumento convocatório quanto na minuta do contratado dispositivo que regulamente a garantia quinquenal da obra a contar da data de seu recebimento definitivo, consoante o art. 618 do Código Civil;

III. autorize:



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A4

Proc.: 37.499/16e

a) o envio de cópia da Nota Técnica nº 14/2016 – NFO, da Informação nº 322/2016, deste Relatório/Voto e da decisão que vier a ser proferida à Novacap e ao pregoeiro responsável, a fim de subsidiar o atendimento do inciso II;

b) o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento para adoção das providências devidas.

Sala das Sessões, 13 de dezembro de 2016.

JOSÉ ROBERTO DE PAIVA MARTINS
Conselheiro – Relator

Distribuição de cópias antecipadas