



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

Processo n.º: 00600-00005090/20-17-e.

Jurisdicionada: Polícia Civil do Distrito Federal – PCDF.

Assunto: Licitação.

Valor estimado: R\$ 39.437.548,71¹.

Data prevista de abertura: 16.11.20, às 14h.

Fundamento para não inclusão em pauta: art. 116, § 5º, inciso V, do RI/TCDF.

Ementa: Edital de Concorrência n.º 01/20-PCDF. Contratação de empresa para executar a construção do Instituto de Medicina Legal da Polícia Civil do Distrito Federal em terreno localizado no SPO, lote 23, Conjunto A, Complexo da PCDF, Brasília/DF, conforme projeto básico e seus anexos. Decisão n.º 3.826/20. Conhecimento de representação formulada pela empresa Dan Herbert Engenharia, com pedido de cautelar, versando acerca de supostas irregularidades no procedimento licitatório. Suspensão. Determinações. Despacho Singular n.º 269/20-GCMA, referendado pela Decisão n.º 4.483/20. Superação das determinações. Procedência da representação. Continuidade da licitação. Arquivamento. Ingresso de representação, com pedido cautelar, formulada em conjunto pelo Sindicato da Indústria da Construção Civil do Distrito Federal – Sinduscon/DF e pela Associação Brasiliense de Construtores – Asbraco. **Nesta fase:** análise de admissibilidade da representação. Unidade instrutiva sugere o conhecimento da representação, deliberação acerca do pedido cautelar e concessão de prazo para manifestação da PCDF. Voto parcialmente divergente. Conhecimento da representação. Matéria madura para deliberação de mérito nesta oportunidade. Improcedência da representação.

RELATÓRIO

Trata-se da análise do Edital de Concorrência n.º 01/20-PCDF, lançada pela Polícia Civil do Distrito Federal – PCDF, cujo objeto consiste na contratação de empresa para executar a construção do Instituto de Medicina Legal da Polícia Civil do Distrito Federal em terreno localizado no SPO, lote 23, Conjunto A, Complexo da PCDF, Brasília/DF, conforme projeto básico e seus anexos (peça 2).

Na fase anterior, prolatei o Despacho Singular n.º 269/20 (peça 29), ratificado pela Decisão n.º 4.483/20 (peça 36), por meio do qual decidi ter por superadas as diligências estabelecidas na Decisão n.º 3.826/20 (peça 18), considerar procedente a representação da empresa Dan Herbert Engenharia e autorizar a continuidade da licitação e o arquivamento dos autos.

Contudo, no dia 13.11.20, por volta das 19h, os autos retornaram ao meu Gabinete em face do ingresso da representação de peça 40, com pedido cautelar, formulada em conjunto pelo Sindicato da Indústria da Construção Civil do Distrito Federal – Sinduscon/DF e pela Associação Brasiliense de Construtores – Asbraco, apontando possível irregularidade na Concorrência n.º 01/20-PCDF.

Em suma, os representantes aduzem que para a formação dos custos estimativos foram adotados os valores referenciais do Sinapi de julho de 2019, os quais

¹ Novo valor estimado após adoção de medidas determinadas pela Decisão n.º 3.826/20. Na publicação inicial, o orçamento de referência totalizava R\$ 40.249.857,00.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

se mostrariam excessivamente defasados, o que seria reforçado pelo fato de que “desde o início da pandemia da COVID-19, houve expressivo aumento do custo dos insumos de toda a cadeia produtiva da construção civil, afetando o equilíbrio econômico-financeiro de diversos pactos, públicos e privados”, de forma que não seria razoável que a Administração promovesse uma contratação desequilibrada desde o seu nascedouro.

De tal maneira, defendem que para “assegurar que a contratação almejada pela i. PCDF seja bem sucedida, evitando futuros debates, pleitos de recomposição e a entrega do objeto licitado, em tempo e modo, mostra-se necessário, desde logo, que seja determinada a reformulação do orçamento no Edital n. 01/2020, para que passe a tomar por base os preços referência de outubro de 2020”.

E, assim, ao final pugnam pelo conhecimento da representação; a suspensão cautelar da licitação; o reconhecimento, no mérito, da ilegalidade alusiva à excessiva defasagem do orçamento base; a determinação, subsidiariamente, da alteração do item 15.7.1 do Edital de Concorrência n.º 01/20-PCDF, passando a considerar a data do orçamento como marco inicial da contagem do prazo de um ano para reajustamento do valor do vindouro contrato.

A Secretaria de Fiscalização Especializada – Sespe analisou a matéria mediante a Informação n.º 211/20-DIFLI (peça 45), na forma que reproduzo a seguir:

“DOS REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE

| REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE | | |
|--|---------------|--------------------|
| <i>Todos os legitimados devem atender aos seguintes requisitos:</i> | S/N/NA | Observação: |
| 1 – A representação trouxe caracterização circunstanciada da situação (inciso I do § 2º do art. 230 do RI/TCDF)? | SIM | - |
| 2 – A representação foi redigida em linguagem clara e objetiva (inciso II do § 2º do art. 230 do RI/TCDF)? | SIM | - |
| 3 – A representação está acompanhada de indício concernente à irregularidade ou ilegalidade identificada, apresentando, sempre que possível (inciso III do § 2º do art. 230 do RI/TCDF)? | SIM | - |
| 4 – A representação tem enquadramento da matéria nas competências do Tribunal (inciso IV do § 2º do art. 230 do RI/TCDF)? | SIM | - |
| 5 – As informações trazidas apresentam verossimilhança com os fatos representados? | SIM | - |

DA ANÁLISE DA ADMISSIBILIDADE

| ANÁLISE: | | |
|---|---------------|---|
| Requisitos | S/N/NA | Motivação para Negativa da Admissibilidade |
| 1 - O Representante é legitimado? | SIM | - |
| 2 - A Representação atende a todos os requisitos de admissibilidade? | SIM | - |
| 3 - Há necessidade de apresentação de esclarecimentos por parte da jurisdicionada ou interessado, conforme § 7º do art. 230 | SIM | - |



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

| | | |
|--|-----|---|
| do RI/TCDF? | | |
| 4 – Há pedido de cautelar nos termos do art. 277 do RI/TCDF? | SIM | - |

7. Preliminarmente, noticiamos que, conforme publicado no DODF de 13/10/2020, a abertura do certame ocorrerá no dia 16/11/2020, às 14 horas.

8. Em relação à insurgência apresentada na peça ora em análise, entendemos necessária a oitiva da Polícia Civil do Distrito Federal – PCDF, com fulcro no art. 230, § 7º, do RI/TCDF, para subsidiar a análise de mérito da Representação.

9. No que concerne à cautelar requerida, iremos sugerir ao Relator que delibere acerca do feito, tendo em vista a abertura iminente do certame.”

Diante disso, sugeriu a este Relator a adoção das seguintes medidas:

I. conhecer a Representação com pedido de cautelar apresentada pelo Sindicato da Indústria da Construção Civil do Distrito Federal – SINDUSCON/DF, inscrito no CNPJ nº 00.031.716/0001-56, e pela Associação Brasiliense de Construtores – ASBRACO, inscrita no CNPJ nº 00.679.266/0001-02 (e-doc CE6D7747-c, Peça 40), apontando possível irregularidade na Concorrência nº 01/2020, conduzida pela Polícia Civil do Distrito Federal – PCDF;

II. deliberar acerca da cautelar requerida;

III. determinar à PCDF e ao Presidente da Comissão de Licitações que, com fulcro no art. 230, § 7º, do RI/TCDF, apresentem, no prazo de 10 dias, os esclarecimentos quanto ao teor da Representação supracitada;

IV. autorizar:

a) o envio de cópia das Representação, do Voto e da respectiva Decisão que vier a ser proferida à PCDF e ao Presidente da Comissão de Licitações, a fim de subsidiar o atendimento da medida prevista no item III precedente;

b) a ciência da decisão que vier a ser proferida às Representantes, informando-lhes que as futuras tramitações destes autos poderão ser acompanhadas mediante cadastramento no sistema TCDFPush (www.tc.df.gov.br - Espaço do Cidadão - Acompanhamento por e-mail);

c) o retorno dos autos à Secretaria de Fiscalização Especializada para os devidos fins.”

É o relatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

VOTO

Trata-se da análise do Edital de Concorrência n.º 01/20-PCDF, lançada pela Polícia Civil do Distrito Federal – PCDF, cujo objeto consiste na contratação de empresa para executar a construção do Instituto de Medicina Legal da Polícia Civil do Distrito Federal em terreno localizado no SPO, lote 23, Conjunto A, Complexo da PCDF, Brasília/DF, conforme projeto básico e seus anexos (peça 2).

Recordo que, na fase anterior, prolatei o Despacho Singular n.º 269/20 (peça 29), ratificado pela Decisão n.º 4.483/20 (peça 36), por meio do qual decidi ter por superadas as diligências estabelecidas na Decisão n.º 3.826/20 (peça 18), considerar procedente a representação da empresa Dan Herbert Engenharia e autorizar a continuidade da licitação e o arquivamento dos autos.

Contudo, no dia 13.11.20, por volta das 19h, os autos retornaram ao meu Gabinete em face do ingresso da representação de peça 40, com pedido cautelar, formulada em conjunto pelo Sindicato da Indústria da Construção Civil do Distrito Federal – Sinduscon/DF e pela Associação Brasiliense de Construtores – Asbraco, apontando possível irregularidade na Concorrência n.º 01/20-PCDF.

Em suma, os representantes aduzem que para a formação dos custos estimativos foram adotados os valores referenciais do Sinapi de julho de 2019, os quais se mostrariam excessivamente defasados, o que seria reforçado pelo fato de que *“desde o início da pandemia da COVID-19, houve expressivo aumento do custo dos insumos de toda a cadeia produtiva da construção civil, afetando o equilíbrio econômico-financeiro de diversos pactos, públicos e privados”*, de forma que não seria razoável que a Administração promovesse uma contratação desequilibrada desde o seu nascedouro.

De tal maneira, defendem que para *“assegurar que a contratação almejada pela i. PCDF seja bem sucedida, evitando futuros debates, pleitos de recomposição e a entrega do objeto licitado, em tempo e modo, mostra-se necessário, desde logo, que seja determinada a reformulação do orçamento no Edital n. 01/2020, para que passe a tomar por base os preços referência de outubro de 2020”*.

E, assim, ao final pugnam pelo conhecimento da representação; a suspensão cautelar da licitação; o reconhecimento, no mérito, da ilegalidade alusiva à excessiva defasagem do orçamento base; a determinação, subsidiariamente, da alteração do item 15.7.1 do Edital de Concorrência n.º 01/20-PCDF, passando a considerar a data do orçamento como marco inicial da contagem do prazo de um ano para reajustamento do valor do vindouro contrato.

Na análise que lhe incumbe, efetivada por intermédio da Informação n.º 211/20-DIFLI (peça 45), a Secretaria de Fiscalização Especializada – Sespe sugeriu o conhecimento da representação, deliberação acerca do pedido cautelar e concessão de prazo para manifestação da PCDF.

Preliminarmente, esclareço que o presente feito ingressou no meu Gabinete no dia 13.11.20 por volta das 19h e a abertura da licitação estava prevista para ocorrer no dia 16.11.20, às 14h. A despeito disso, em face do acurado exame que fiz da matéria e da conclusão alcançada, que diverge **parcialmente** da unidade instrutiva, entendi não ser necessária a adoção de **deliberação monocrática**.

Feito esse esclarecimento, anuo à análise técnica no ponto em que se manifesta pelo conhecimento da representação, porquanto satisfeitos os requisitos de



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

admissibilidade previstos no art. 230 do RI/TCDF.

Por outro lado, com a devida vênia, a matéria se encontra suficientemente madura para deliberação de mérito nesta oportunidade, não carecendo de informações adicionais por parte da Polícia Civil do Distrito Federal.

E assim, segundo o acurado exame que fiz, tenho que a Corte deve deliberar por sua improcedência, consoante passo a demonstrar.

Inexiste na Lei n.º 8.666/93 um prazo ou período máximo limitando a defasagem temporal entre a data de elaboração do orçamento estimativo da contratação e a data de divulgação da licitação ou de abertura das propostas, embora existam alguns parâmetros para orientar o gestor a esse respeito.

Por exemplo, segundo o art. 43, inciso IV, da referida lei, os preços da proposta vencedora deverão estar de acordo com aqueles praticados pelo mercado, o que pode ser traduzido como estando a significar que, antes da realização de qualquer procedimento licitatório, cabe ao gestor realizar pesquisa de mercado com a finalidade de elaborar orçamento, o qual será utilizado para se definir a modalidade de licitação, bem como proceder à necessária adequação orçamentária da despesa.

É certo que tal orçamento estimativo servirá como parâmetro de controle da exequibilidade e economicidade das propostas, constituindo-se instrumento essencial e obrigatório para que a comissão de licitação e a autoridade superior (que homologa o procedimento licitatório) verifiquem a pertinência dos preços contratados com aqueles praticados pelo mercado.

Nessa linha de raciocínio, a utilização de orçamento desatualizado na licitação, quando o lapso de tempo é significativo, pode significar contrariedade ao disposto no art. 6º, inciso IX, da Lei n.º 8.666/93², naquilo em que prejudique a avaliação do custo real da obra por parte da Administração. Mas note bem: digo que pode significar, não lançando uma afirmação peremptória, porque para a sua caracterização deve ser observado o caso concreto, sopesando-se eventuais particularidades.

Partindo dessa perspectiva, a meu ver, na situação em apreço, embora a diferença de tempo entre a data-base do orçamento da licitação (julho de 2019) e a data de abertura do certame seja significativa, **não** se confirma a possível irregularidade suscitada.

Nesse sentido, para melhor expor o meu entendimento, rememoro que na primeira apreciação do feito o Tribunal tomou conhecimento de representação formulada pela empresa Dan Hebert Engenharia e determinou a suspensão cautelar do certame para que fossem adotadas medidas corretivas.

Na ocasião, a Corte examinou diversos aspectos do edital, incluindo o **orçamento estimativo**, verificando, nesse particular, a necessidade de revisão das **composições de custos unitários**, *“de modo que, nos insumos cujos valores decorreram de apenas 2 (dois) preços válidos obtidos diretamente de fornecedores, sejam adotados os menores preços cotados”* (item II.f da Decisão n.º 3.826/20, peça 18), sendo de destacar que a Unidade Técnica **observara e destacara** que o

² “Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-se: (...)

IX - Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a **avaliação do custo da obra** e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos: (...).” (Negritei)



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

orçamento estava esteado no **Sinapi de julho/2019**.³

Posteriormente, efetivados os ajustes e sopesados os esclarecimentos apresentados, prolatei o Despacho Singular n.º 269/20-GCMA (peça 29), ratificado pela Decisão n.º 4.483/20 (peça 36), no qual, ao me pronunciar pela continuidade do certame após republicação do edital, consignei:

*“Finalmente, merece destaque a necessidade de reabertura do prazo inicialmente previsto para realização do certame, considerando que as alterações efetuadas podem afetar a formulação de propostas, além do registro realizado pela instrução no sendo de que **“a atuação deste Tribunal teve o potencial de proporcionar uma redução de R\$ 812.308,29 no valor do custo de referência da licitação”**, situação que certamente concorre para o interesse público, além de se ter **garantido os princípios da isonomia, sem restrição excessiva de competitividade.**”* (Negritei)

Como se vê, na análise empreendida pelo controle externo **não foi identificada qualquer outra falha no orçamento estimativo** que pudesse restringir a competitividade do certame e, assim, **obstar o seu regular processamento**.

Somado a isso, informo que, após pesquisa ao sítio eletrônico da PCDF sobre o Edital de Concorrência n.º 01/20-PCDF, verifiquei que os ora representantes apresentaram impugnação sobre o **mesmo aspecto** perante a Comissão Permanente de Licitação da Corporação, a qual, por sua Presidente, consoante o documento intitulado *“Impugnação 4 e Resposta”*⁴, indeferiu o pleito, sendo pertinente colacionar os seguintes trechos:

*Da análise das argumentações apresentadas verifica-se que **não há fundamento nas alegações da impugnante.***

*A suposta ilegalidade apontada pela ASBRACO e pelo SINDUSCON/DF fundada em orçamento excessivamente defasado, foi absolutamente afastada diante da manifestação da DAE/PCDF, em especial o item 5 que trata da exequibilidade da obra e do impacto da defasagem do orçamento, e **demonstra com percentuais reais um incremento na atualização da planilha orçamentária na data-base de setembro/2020, de apenas 4,6%, sendo muito inferior ao desconto médio obtido nas licitações da PCDF, que é de 16,83%**. Assim, o orçamento esmado da contratação, não restringe a competitividade do certame, nem torna a obra inexecutável.*

Nota-se que para própria impugnante a questão do impacto da defasagem do orçamento na licitação não é fatal. Alternativamente, é sugerida alteração na condição do reajuste do contrato em sentido estrito.

Quanto ao assunto, como levantado pela DAE, o fundamento legal do reajuste está consubstanciado no art. 40 da Lei nº 8.666/93, no art. 3º da Lei 10.192/2001. O gestor público pode adotar discricionariamente dois marcos iniciais distintos para efeito de reajustamento dos contratos: a data limite para apresentação da proposta; e a data do orçamento. No caso, a Polícia Civil do Distrito Federal, indicou como marco a data limite para apresentação da proposta, que também segue art. 5º do

³ Com efeito, constou da Informação n.º 162/20-DIFLI (peça 14):

“42. Da análise dos custos unitários dos itens constantes da faixa A da curva ABC destacado no quadro acima, verificamos que os valores unitários dos itens, de modo geral, refletem os valores referenciais do SINAPI de julho/2019 no modelo de tributação “não desonerado” (fls. 01/03, e-doc 801F662A-e, Peça 13)

(...)

44. No caso do item 23 do quadro anterior, verificamos que a Jurisdicionada adotou a composição analítica de código 96115 do SINAPI de fevereiro/2018, atualizando os valores dos insumos para o do SINAPI de jul/2019.”

⁴ Disponível em: <https://www.pcdf.df.gov.br/transparencia/licitacoes/demais-modalidades/9430/concorrenca-n-01-2020-construcao-do-instituto-de-medicina-legal-da-policia-civil-do-df-a-licitar>. Acesso em: 15.11.20.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

Decreto Federal nº 1.054/1994, que regulamenta o reajuste de preços nos contratos da Administração Federal direta e indireta:

(...)

Isto posto, saliento que os artefatos que compõem o projeto básico e anexos, incluindo orçamento de referência, memórias de cálculo, etc, foram objeto de exame e aprovação pela Caixa Econômica Federal, mandatária do Contrato de Repasse nº 880.280/2018, celebrado entre a União, por intermédio do então Ministério da Segurança Pública e a Polícia Civil do Distrito Federal.

A minuta de Edital e anexos do processo administrativo de contratação foi analisada e aprovada pela Procuradoria Geral do Distrito Federal, conforme Parecer nº 390/2020 PGCONS/PGDF.

Por fim, após a divulgação da licitação, o procedimento foi objeto de fiscalização exercida pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal, Processo TCDF nº 00600-00005090/2020-17-e. Neste, houve recomendação de revisão das composições de custos unitários, "de modo que, nos insumos cujos valores decorreram de apenas 2 (dois) preços válidos obtidos diretamente de fornecedores, sejam adotados os menores preços cotados".

(...)

*Por todo o exposto, constata-se que a **presente licitação respeita o equilíbrio econômico e o interesse público, não havendo ilegalidade no Edital.**" (Negritei)*

Ainda de acordo com o que consta do referido documento, a fim de avaliar a variação dos preços, considerando a data-base mais recente então disponível no Sinapi (setembro/2020), sem olvidar dos efeitos da pandemia do Covid-19 sobre a nova data-base, a Divisão de Arquitetura e Engenharia da PCDF fez uma estimativa abarcando itens representativos de 78,5% do valor total da obra.

Nesse sentido, foi constatado que haveria um **incremento na atualização da planilha orçamentária**, na data-base de setembro/2020, **de apenas 4,6%**, sendo **muito inferior ao desconto médio obtido nas últimas concorrências** realizadas pela Corporação, **da ordem de 16,83%**, esvaziando, portanto, o argumento de que a futura contratação seria desequilibrada desde o seu nascedouro, consoante o quadro abaixo:

| CONCORRÊNCIA | DESCONTO OFERECIDO PELA LICITANTE VENCEDORA |
|---|---|
| Concorrência n.º 01/13-Construção da 15ª DP | 17,55% |
| Concorrência n.º 02/13-Construção da 38ª DP | 21,21% |
| Concorrência n.º 01/16-Construção da 16ª DP | 12,90% |
| Concorrência n.º 01/19-Construção do IPDNA | 15,65% |
| DESCONTO MÉDIO OBTIDO | 16,83% |

Fonte:

https://www.pcdf.df.gov.br/images/conteudo/licitacoes/2020/Demais_Modalidades/CC_01/Manifesta%C3%A7%C3%A3o_Impugna%C3%A7%C3%A3o_4.pdf (com adaptações).

A Divisão de Arquitetura e Engenharia da PCDF ainda esclareceu, dentre outros pontos relevantes, o que segue abaixo:

*“A **tabela SINAPI** (Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil) é a principal referência no que concerne a valores de serviços e de insumos para a elaboração de orçamento de referência para obras e serviços de engenharia no âmbito da administração pública. Ela é **atualizada mensalmente***



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

pela Caixa Econômica Federal – CEF, sendo disponibilizada por meio da internet.

Apesar de ser atualizada mensalmente, a tabela SINAPI quando disponibilizada, não tem como referência o mês da atualização, havendo sempre uma defasagem de dois meses entre a atualização e a publicação. Como exemplo, a tabela de insumos mais atualizada na data de hoje é de setembro de 2020.

Portanto, mesmo se a publicação do edital se der no mês de conclusão do orçamento e este utilizar a última atualização da tabela SINAPI, o que é impraticável operacionalmente, o **orçamento já irá apresentar uma defasagem em relação à data de abertura das propostas.**

É importante destacar que a atualização da tabela SINAPI não corrige somente valores de insumos mas, em razão do processo constante de revisão de suas referências, há diversas alterações em suas composições. Assim, composições e insumos se tornam frequentemente obsoletos, novas composições são apresentadas, substituições, desmembramentos e agrupamentos são realizados. Esses fatores ensejam novos levantamentos, reorganização de quantitativos, criação de composições próprias, dentre outras tarefas.

Dessa forma, **invariavelmente a atualização do orçamento para uma data-base distinta acarreta a alteração dos itens do próprio orçamento.**” (Negritei)

Extraio daí que não há elementos que indiquem a existência de indícios de que o orçamento estimado da contratação restrinja a competitividade do certame ou torne a obra inexecutável, a reclamar qualquer tipo de alteração, até porque a atual redação da cláusula 15.7.1 do Edital se mostra **regular e suficiente** para resguardar o direito da futura contratada e da própria Administração, para fazer frente ao possível desequilíbrio da equação econômico-financeira suscitada pelas representantes, uma vez que as variações ocorrem tanto para aumento do valor contratado quanto para sua desoneração.

A fim de apoiar o meu entendimento, lembro que a discussão sobre a matéria não é nova nesta Casa, pois no Processo n.º 1.507/18⁵, da minha relatoria, a Corte analisou representações, inclusive da Abraco e Sinduscon/DF, versando, em suma, sobre **possível falha no orçamento estimativo**, que estaria significativamente defasado (mais de um ano), bem como em relação ao **mecanismo de reajustamento dos preços.**

No mérito, o Tribunal entendeu que, em relação à defasagem do valor constante do edital, o orçamento fundado em pesquisa de preços feita à época de sua elaboração seguiu orientações emanadas desta própria Corte de Contas e do Tribunal de Contas da União, bem como que a previsão editalícia para manutenção do equilíbrio econômico-financeiro, **tomando-se por termo inicial a data de apresentação da proposta de preços** para fins de reajuste⁶, mostrava-se regular e suficiente para resguardar o direito da futura contratada e da própria Administração, de acordo com o voto-condutor da Decisão n.º 1.869/18, no qual anotei:

⁵ Representação oferecida pelo Sinduscon e a Abraco, bem como representação oferecida pela ETEC, apontando possíveis irregularidades no edital da Concorrência n.º 06/17-DE, cujo objeto é a construção de pavimento rígido e barreira de concreto no BRT Eixo Sul, ciclovia e rejuvenescimento do pavimento.

⁶ A cláusula 8.5 do Edital trazia o seguinte regramento: “8.5. – Em período inferior a 01 (um) ano, os preços serão fixos e irremovíveis, de acordo com artigo 28, da Lei nº 9.069/95, ressalvada a hipótese prevista no art. 65, II, “d” da Lei n. 8.666/93. Ultrapassado esse período, os mesmos poderão ser reajustados anualmente, nos termos da Lei 10.192, de 14 de fevereiro de 2001, adotando-se o índice de Reajustamento de Obras Rodoviárias, da Fundação Getúlio Vargas. **O marco inicial para contagem da periodicidade de um ano, para efeito de reajuste será a data de apresentação da proposta de preços, desde que o contrato seja assinado no prazo de sua validade.**” (Negritei)



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

“Penso assistir razão à análise empreendida pela Unidade Técnica, uma vez evidenciado que a previsão contratual, para fazer frente ao possível desequilíbrio da equação econômico-financeira, se encontra sob amparo legal vigente, não procedendo, portanto, a preocupação dos representantes em relação a esse aspecto.

Ademais, também entendo regular a composição de preços apresentada pelo DER/DF, uma vez que os valores adotados estão adequados à época de elaboração do instrumento convocatório e seguem as orientações emanadas deste Tribunal e do Tribunal de Contas da União.”

Situação semelhante ocorreu no Processo n.º 21.286/19-e⁷, da minha relatoria, no qual, ao apreciar esclarecimentos apresentados pela Novacap visando afastar a necessidade de atualizar o orçamento-base, o Tribunal entendeu ser **razoável o pedido da jurisdicionada para manutenção da data-base Sinapi-set/2019 como referência para as estimativas de preços**, tendo em vista que no todo **não ocorreriam mudanças expressivas**, considerando, ainda, uma informação de cunho prático, no sentido de que, caso fosse determinada a utilização da tabela 2020, *“seria imprescindível alterar a data base de todo o orçamento o que acarretaria nova avaliação pelo órgão financiador, CEF (Caixa Econômica Federal)”*.

Ali, vale o destaque, previu-se na cláusula 19.1 do Edital que o marco inicial para contagem da periodicidade de um ano, para efeito de reajuste, seria a **data de apresentação da proposta de preços**. Veja-se:

*“19.1 Em período inferior a um ano, os preços serão fixos e irremovíveis, de acordo com o art. 28 da Lei 9.069/95. Os preços poderão ser reajustados anualmente, nos termos da Lei 10.192, de 14 de fevereiro de 2001, adotando-se o INCC, coluna 18, da Fundação Getúlio Vargas – FGV. **O marco inicial para contagem da periodicidade de um ano, para efeito de reajuste será a data de apresentação da proposta de preços.**” (Negritei)*

Nesse tino, as justificativas foram consideradas suficientes para a manutenção do texto original do Edital, tendo por prejudicadas as diligências estabelecidas anteriormente naquele feito.

Por fim, no Processo n.º 00600-00000999/20-71-e⁸, também da minha relatoria, a Corte se manifestou pela **improcedência de representação que questionava suposta defasagem do orçamento** em face da data-base utilizada para a elaboração da planilha orçamentária.

“Mutatis mutandis”, fazendo um paralelo da questão de fundo com a situação em apreço, à luz da resposta da PCDF à impugnação da Asbraco/Sinduscon/DF, pondero a dificuldade de utilização de data-base do orçamento de referência muito próxima à data de abertura das propostas numa **licitação desse porte**, que por depender da atuação de diversos setores e órgãos/entidades, **demandam**

⁷ Trata-se do exame formal do Edital de Concorrência n.º 11/20-ASCAL/PRES (peça 42), lançada pela Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil – Novacap e Secretaria de Estado de Obras e Infraestrutura – SODF, tendo por objeto a contratação de serviços de empresa de engenharia para execução do viaduto localizado na interseção entre a Rodovia DF-011 Estrada Parque Indústrias Gráficas (EPIG) e o Parque da Cidade/Setor Sudoeste – Brasília RA-I e Sudoeste – RA-XXII, devidamente especificado no Edital e seus anexos.

⁸ Trata-se da Concorrência n.º 03/20-ASCAL/PRES, lançada pela Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil – Novacap, tendo por objeto a contratação de empresa de engenharia para construção de unidade de atenção especializada em saúde, denominada Hospital Oncológico de Brasília, localizado na Rua Projetada AENW03, Lote A, no Setor de Áreas Isoladas Norte – SAIN, Asa Norte, em Brasília, DF, inclusive o fornecimento de equipamentos, devidamente especificado no Projeto Básico e no edital e seus anexos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

muitos meses nas suas fases interna e externa.

Nesse particular, importa repisar que na resposta à impugnação, ao sopesar o ônus da atualização para uma data-base mais recente, a PCDF esclareceu que apesar de ser atualizada mensalmente, a tabela Sinapi, quando disponibilizada, não tem como referência o mês da atualização, havendo sempre uma defasagem de no mínimo dois meses entre a atualização e a publicação.

Por esse motivo, olhando em perspectiva, não posso deixar de registrar que as seguintes etapas também consumiriam bastante tempo (e poderiam novamente ser repetidas, no todo ou em parte, na hipótese de alteração da data-base do orçamento com alterações em suas composições, com “efeito em cascata”): elaboração de projetos e orçamento por empresa terceirizada⁹, conferência e aprovação da Documentação Técnica de Engenharia pela Caixa Econômica Federal (projetos, especificações técnicas, orçamentos, cronogramas, planilha de eventos, memórias de cálculo, etc.), análise do edital por órgãos de controle, tais como Procuradoria-Geral do Distrito Federal e TCDF.

De tal sorte, soa-me clara a **razoabilidade** da composição do orçamento tal qual consta do Edital de Concorrência n.º 01/20-PCDF, não ostentando elementos que deem suporte à irregularidade cogitada na representação.

Perante todo esse contexto, sistematizando o que venho de apresentar, penso que não se confirma a irregularidade cogitada essencialmente porque:

- a) na prática, o incremento da atualização não resultaria em mudanças tão expressivas, quando considerado o valor global da obra, além do que o percentual de incremento que seria alcançado (em torno de 4,6%) tenderia a ser suplantado pelo desconto, em média, da ordem de 16,83%, obtido no ambiente competitivo da licitação pela PCDF nas últimas concorrências, esvaziando o argumento de que a futura contratação seria desequilibrada desde o seu nascedouro;
- b) as novas tramitações processuais decorrentes da atualização, inclusive junto ao ente financiador – Caixa Econômica Federal –, levariam mais uma vez a se ter novo orçamento com uma defasagem temporal considerável ao final do procedimento, diante da própria natureza da licitação na modalidade de concorrência;
- c) há mecanismo no Edital, com amparo na Lei n.º 8.666/93, que prevê, justamente, a possível e eventual necessidade de recompor o equilíbrio da equação econômico-financeira suscitada pelas representantes, cabendo salientar que a previsão do critério de reajuste com base na data de apresentação da proposta está em harmonia com o que foi aceito pelo TCDF em processos onde se discutia matéria similar;
- d) o caso concreto não se afasta, na questão de fundo, de outras hipóteses nas quais o Tribunal considerou, no mérito, aceitáveis as justificativas para não proceder à atualização da data-base de referência do Sinapi, seja porque os valores adotados estavam adequados à época de elaboração do instrumento convocatório, seja porque a atualização não resultaria em

⁹ De acordo com a PCDF, os projetos e orçamento de referência que embasaram a licitação em questão foram elaborados por empresa terceirizada cujo contrato encontra-se expirado, de forma que, não dispondo no momento “*de contrato vigente para prestação de serviços de engenharia referente a projetos e orçamentos de obra*”, “*a atualização do orçamento demandaria a realização de procedimento licitatório específico para contratação de outra empresa para realização do serviço*”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

mudanças tão expressivas e havia mecanismos adequados para mitigar a situação, não se justificando uma nova e demorada tramitação processual, de forma que, sob esse ponto de vista, mantêm-se hígidas as razões que lastrearam, na fase anterior, a autorização para continuidade da licitação após detido exame, quando registrei, reportando-me à instrução (que observara e destacara que o orçamento estava esteado no Sinapi de julho/2019), que *“a atuação deste Tribunal teve o potencial de proporcionar uma redução de R\$ 812.308,29 no valor do custo de referência da licitação, situação que certamente concorre para o interesse público, além de se ter garantido os princípios da isonomia, sem restrição excessiva de competitividade”*.

Sendo assim, com amparo em tais fundamentos, pedindo vênias aos que partilham de entendimento diverso, tenho que a Corte **deve conhecer** da representação em foco, porquanto satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 230 do RI/TCDF, considerando-a, porém, no mérito, **improcedente**, disso dando ciência aos representantes, à PCDF e ao Presidente da Comissão de Licitações da Corporação.

Outrossim, nada mais havendo a tratar no presente feito, cabe autorizar o seu retorno à Secretaria de Fiscalização Especializada desta Casa, para os devidos fins e arquivamento, sem prejuízo de futuras averiguações.

Ante o exposto, lamentando dissentir parcialmente da Unidade Técnica, VOTO no sentido de que este egrégio Plenário:

I – conheça da representação de peça 40, com pedido de cautelar, formulada em conjunto pelo Sindicato da Indústria da Construção Civil do Distrito Federal – Sinduscon e pela Associação Brasiliense de Construtores – Asbraco, apontando possível irregularidade no Edital de Concorrência n.º 01/20-PCDF, conduzida pela Polícia Civil do Distrito Federal – PCDF, porquanto satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 230 do RI/TCDF;

II – no mérito, considere improcedente a representação em apreço;

III – autorize:

- a) a ciência desta deliberação aos representantes, à PCDF e ao Presidente da Comissão de Licitações da Corporação;
- b) o retorno dos autos à Secretaria de Fiscalização Especializada – Sespe para os devidos fins e posterior arquivamento, sem prejuízo de futuras averiguações.

Brasília, em 18 de novembro de 2020.

MANOEL DE ANDRADE
Relator