



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCÉIA MACHADO

Processo nº: 00600-00000775/2021-40

Jurisdicionada: Departamento de Estradas de Rodagem do Distrito Federal – DER/DF

Assunto : Licitação

Valor Estimado: R\$ 41.750.697,25

Abertura: 26.03.2021, às 10 horas

Ementa: Licitação. DER/DF. Regime Diferenciado de Contratação Integrada – RDCI Nº 001/2021 – DER/DF, para contratação de empresa especializada para execução das obras do viaduto Itapoã-Paranoá, no entroncamento da DF-001 com a DF-015.

A unidade técnica, identificando impropriedades no certame, sugere determinação para que seja suspenso e feitas as correções necessárias.

Voto convergente, com acréscimo. Suspensão da licitação. Determinação de correções no edital ou apresentação de justificativas fundamentadas para manutenção de itens.

RELATÓRIO

Cuidam os autos do Edital do Regime Diferenciado de Contratação Integrada – RDCI Nº 001/2021, lançado pelo Departamento de Estradas de Rodagem do Distrito Federal – DER/DF, do tipo maior desconto, destinado à contratação de empresa especializada para execução das obras do viaduto Itapoã-Paranoá, no entroncamento da DF-001 com a DF-015.

O regime de execução eleito é o de Contratação Integrada.

A instrução constante da Informação nº 044/2021 – DIFLI, detalha os termos da exordial:

2. O Aviso de Licitação foi publicado no DODF, de 04/02/2021 (e-doc 219E4AA6-e, Peça 01), indicando que a data de abertura das propostas seria no dia 09/03/2021, às 10 horas. No dia 23/02/2021, foi publicado o Aviso de Nova Data (edoc 7F961D84-e, Peça 06), reagendando a data de abertura das propostas para 18/03/2021, às 10 horas. Na data de 03/03/2021 foi publicado novo Aviso de Nova Data (e-doc 709DA82F-e, Peça 07), reagendado a abertura das propostas para 26/03/2021, às 10 horas, no Auditório do Edifício



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCÉIA MACHADO

Sede do DER/DF, com valor total estimativo de R\$ 41.750.697,25 (quarenta e um milhões, setecentos e cinquenta mil, seiscentos e noventa e sete reais e vinte e cinco centavos).

3. Posteriormente, em 09/03/2021, foi publicado no DODF o Aviso de Retificação do Edital, noticiando que o Edital poderá ser retirado diretamente do sítio eletrônico www.licitacoes-e.com.br, ao invés do sítio www.comprasgovernamentais.com.br, anteriormente divulgado. A data de abertura das propostas permaneceu a mesma do Aviso de Nova Data publicado no dia 03/03/2021 (Peça 07).

4. Mediante Ofício nº 35/2021 – DIFLI (e-doc DF35286C-c, Peça 03), o titular da Unidade Técnica solicitou à Jurisdicionada, no prazo de 1 (um) dia, o acesso a todos os documentos do Processo nº 00113-00001746/2021-13, que trata do certame em referência, a ser enviado por meio do barramento de serviços do Processo Eletrônico Nacional-PEN, ou mediante link de acesso direto às peças dos autos.

5. Em atendimento, o DER/DF, por intermédio do e-mail enviado a esta Corte no dia 19/02/2021 (e-doc 321B8BFB-e, Peça 04), disponibilizou o link solicitado, permitindo a obtenção da cópia do processo (e-doc 5C971433-e, Peça 05). Com as publicações dos Avisos de Nova Data e de Retificação, extraímos cópias complementares das peças do processo administrativo (e-docs 40AB1DF2-e e 2FC33F9E-e, Peças 08 e 10, respectivamente).

DO RDCI Nº 001/2021

6. O Edital do RDCI nº 001/2021 em análise encontra-se acostado aos autos no documento às fls. 247/470 (e-doc 40AB1DF2-e, Peça 08). O exame formal do Edital não afasta eventuais fiscalizações posteriores acerca do procedimento licitatório e seus desdobramentos.

Do Objeto

6. Conforme disposto no item 2 do Termo de Referência (fls. 897/898, Peça 05), a presente licitação visa *"a contratação da empresa responsável pela Elaboração de Projeto Básico e Executivo de Engenharia, e Execução das Obras e Serviços de elaboração dos projetos básicos e executivos e demais operações necessárias e suficiente para as obras de adequação de capacidade em especial das Obras e Serviços de terraplenagem, drenagem, revitalização do pavimento existente, de adequação da geometria das rodovias, de adequação da sinalização horizontal e vertical, da construção de OAE, da criação de ciclofaixas e ciclovias, da construção de Barreira de Concreto do F (New Jersey), da construção de Muros de Contenção, de obras complementares e proteção ambiental, na Rodovia DF-001 (Balão do Itapoã) de acordo com as orientações contidas no Edital e seus anexos"*.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCÉIA MACHADO

7. Nesse sentido, para viabilizar a contratação o DER/DF optou para realização do certame na modalidade denominada Regime Diferenciado de Contratação – RDC, regida pela Lei nº 12.462/2011, regulamentada pelo Decreto Federal nº 7.581/2011. O Edital e o Termo de Referência estipulam que o critério de julgamento das propostas será o de maior desconto, no modo de disputa aberta, e o regime de execução dos serviços será o de contratação integrada, com prazo para execução previsto de 365 (trezentos e sessenta e cinco) dias corridos (fl. 278, Peça 08).

8. A adoção da modalidade de licitação RDC encontra amparo no art. 1º, inciso VIII, da Lei nº 12.462/2011, uma vez o objeto tratar-se de obras e serviços de engenharia, relacionadas a melhorias na mobilidade urbana da região do Paranoá e Itapoã.

9. No Edital consta a informação de que a modalidade do certame será o RDC Eletrônico, conforme disposto no preâmbulo (reproduzido a seguir), no item 7.23 e em demais itens (fls. 247/470, Peça 08). O Aviso do Nova Data (Peça 07) estabelecia que o Edital poderia ser retirado nos endereços eletrônicos: www.comprasgovernamentais.gov.br e www.der.df.gov.br. Posteriormente, no Aviso de Retificação (Peça 09), foi alterado o sítio em que o Edital poderá ser retirado, passando a vigorar o endereço eletrônico: www.licitacoes-e.com.br e o www.der.df.gov.br.

10. Em pesquisa ao sistema “licitações-e”, identificamos o cadastro do RDC nº 01/2021, sob o código 860610 (Papel de Trabalho nº 01, fls. 01/02, e-doc 02144821-e, Peça 11), tendo sido disponibilizado aos interessados somente o edital e o Termo de Referência (fls. 03/225, Peça 11).

11. Comparando com os documentos disponibilizados no sítio eletrônico do DER/DF (fls. 226/754, Peça 11), verificamos que o Jurisdicionado deixou de disponibilizar no sistema licitações-e algumas peças relevantes para orientar os licitantes na formulação de suas propostas, como, por exemplo, a planilha orçamentária e os desenhos do anteprojeto de engenharia. Nesse sentido, consideramos importante determinar que seja disponibilizado nos locais indicados para retirada do Edital, informados no Aviso de Licitação, de forma igualitária, todos os documentos necessários e suficientes para a adequada formulação das propostas.

12. Outro problema identificado é que há possível divergência no texto do Edital e no aviso de licitação sobre como a licitação efetivamente será processada, de forma presencial ou eletrônica?

13. Tal dúvida é levantada em razão da redação apresentada nos avisos de abertura, de novas datas e de retificação (Peças 01, 06, 07 e



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCÉIA MACHADO

09, respectivamente), as quais sugerem que a licitação ocorrerá de forma presencial no Auditório do DER, conforme a seguir transcritos (*in verbis*):

AVISO DE LICITAÇÃO RDCI Nº 001/2021

PROCESSO ADMINISTRATIVO 00113-00001746/2021-13 - REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÃO INTEGRADA

A Diretoria de Materiais e Serviços do Departamento de Estradas de Rodagem do Distrito Federal – DER/DF torna público que será realizado no dia 09/03/2021 às 10h no Auditório do Edifício Sede do DER/DF, localizado no SAM, Lote "C", Brasília-DF, Térreo, Cep: 70.620-030, Processo Licitatório na Modalidade REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÃO INTEGRADA - RDCI Nº 001/2021 para contratação de empresa especializada para execução das obras do viaduto Itapoã-Paranoá, no entroncamento da DF-001 com a DF-015, com recursos oriundos do Tesouro - Programa Trabalho 26.782.6216.5902.0011 - Construção de Viaduto-Construção de Viaduto – DER/Distrito Federal, Natureza da Despesa: 44.90.51, Fonte 100, ID-0, no regime de contratação integrada previsto na lei nº 12.462/2011, conforme especificado no edital e seus anexos.

O Edital estará disponível na Gerência de Licitações - GELIC, Edifício Sede do DER/DF, localizado no endereço supracitado, mediante pagamento de taxa, ou no endereço eletrônico www.der.df.gov.br, gratuitamente.

AVISO DE LICITAÇÃO RDCI Nº 001/2021 – NOVA DATA

PROCESSO ADMINISTRATIVO 00113-00001746/2021-13 -

REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÃO INTEGRADA

A Diretoria de Materiais e Serviços do Departamento de Estradas de Rodagem do Distrito Federal – DER/DF torna público que será realizado no dia 18/03/2021 às 10h no Auditório do Edifício Sede do DER/DF, localizado no SAM, Lote "C", Brasília-DF, Térreo, Cep: 70.620-030, Processo Licitatório na Modalidade REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÃO INTEGRADA - RDCI Nº 001/2021 para contratação de empresa especializada para execução das obras do viaduto Itapoã-Paranoá, no entroncamento da DF-001 com a DF-015, no valor estimado de R\$ 42.107.482,23, com recursos oriundos do Tesouro - Programa de Trabalho 26.782.6216.5902.0011 - Construção de Viaduto-Construção de Viaduto – DER/DF, Natureza da Despesa: 44.90.51, Fonte 100, ID-0, no regime de contratação integrada previsto na lei nº 12.462/2011, conforme especificado no edital e seus anexos.

O Edital poderá ser retirado exclusivamente nos endereços eletrônicos www.der.df.gov.br e www.comprasgovernamentais.gov.br. Demais informações no próprio edital.

AVISO DE LICITAÇÃO RDCI Nº 01/2021 – NOVA DATA

PROCESSO ADMINISTRATIVO 00113-00001746/2021-13 - REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÃO INTEGRADA.

A Diretoria de Materiais e Serviços do Departamento de Estradas de Rodagem do Distrito Federal – DER/DF torna público que será realizado no dia 26/03/2021 às 10h no Auditório do Edifício Sede do DER/DF, localizado no SAM, Lote "C", Brasília-DF, Térreo, Cep: 70.620-030, Procedimento Licitatório na Modalidade REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÃO INTEGRADA - RDCI Nº 001/2021 - contratação de empresa especializada para execução das obras do viaduto Itapoã-Paranoá, no entroncamento da DF-001 com a DF-015, no valor estimado de R\$ 41.750.697,25, com recursos oriundos do Tesouro - Programa de Trabalho 26.782.6216.5902.0011 - Construção de Viaduto-Construção de Viaduto – DER/DF, Natureza da Despesa: 44.90.51, Fonte 100, ID-0, no regime de contratação integrada previsto na lei nº 12.462/2011, conforme especificado no edital e seus anexos. O Edital poderá ser retirado exclusivamente nos endereços eletrônicos www.der.df.gov.br e www.comprasgovernamentais.gov.br. Demais informações no próprio edital.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCÉIA MACHADO

AVISO DE LICITAÇÃO RDCI Nº 01/2021 (*)

PROCESSO ADMINISTRATIVO 0113-00001746/2021-13 - REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÃO INTEGRADA.

A Diretoria de Materiais e Serviços do Departamento de Estradas de Rodagem do Distrito Federal – DER/DF torna público que será realizado no dia 26/03/2021 às 10h no Auditório do Edifício Sede do DER/DF, localizado no SAM, Lote "C", Brasília-DF, Térreo, Cep: 70.620-030, Procedimento Licitatório na Modalidade REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÃO INTEGRADA - RDCI Nº 001/2021 - contratação de empresa especializada para execução das obras do viaduto Itapoã-Paranoá, no entroncamento da DF-001 com a DF-015, no valor estimado de R\$ 41.750.697,25, com recursos oriundos do Tesouro - Programa de Trabalho 26.782.6216.5902.0011 - Construção de Viaduto- Construção de Viaduto – DER/DF, Natureza da Despesa: 44.90.51, Fonte 100, ID-0, no regime de contratação integrada previsto na lei nº 12.462/2011, conforme especificado no edital e seus anexos. O Edital poderá ser retirado exclusivamente nos endereços eletrônicos www.der.df.gov.br e www.licitacoes-e.com.br. Demais informações no próprio edital.

14. Nesse sentido, consideramos necessário que seja determinado ao DER/DF que defina a modalidade em que o certame efetivamente será processado, se na forma presencial ou eletrônica.

15. O regime de execução por meio da contratação integrada está previsto no art. 8º, inciso V, da Lei nº 12.462/2011, e melhor detalhado em seu art. 9º, no qual indica que o referido regime de execução poderá ser utilizado, desde que técnica e economicamente justificado e cujo objeto envolva, pelo menos, uma das seguintes condições:

I - inovação tecnológica ou técnica;

II - possibilidade de execução com diferentes metodologias; ou

III - possibilidade de execução com tecnologias de domínio restrito no mercado."

16. Assim, o DER/DF, no item 1.2 do Termo de Referência (fls. 282/283, Peça 08), apresentou as seguintes justificativas para a adoção do regime de execução:

"Para o objeto do empreendimento as opções escolhidas foram pela "inovação tecnológica ou técnica" e "possibilidade de execução com diferentes metodologias", que trazem a possibilidade da adoção de novos métodos de produção ou aperfeiçoamento desses. Tais métodos podem envolver mudanças nos equipamentos e materiais utilizados ou na organização da produção, ou uma combinação dessas mudanças, o que pode derivar do uso de novo conhecimento no desenvolvimento de novas técnicas e trazer resultados mensuráveis no desempenho dos serviços.

Esse "novo conhecimento", agregado a uma combinação de "informações" e "conhecimentos preexistentes", poderá gerar e sistematizar melhorias em desenvolvimentos futuros levando sua aplicação a novos empreendimentos. Há possibilidade de produção e/ou entrega de produtos tecnologicamente novos ou aprimorados,

(1)



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCÉIA MACHADO

que não possam ser produzidos ou entregues com os métodos convencionais de produção, ou ainda, com aumento efetivo da produtividade numa região de fluxo intenso de veículos e considerada crítica para a fluidez do trânsito."

17. Consideramos que a escolha do regime de execução do objeto está adstrita à discricionariedade da Administração, uma vez que as condições estabelecidas na Lei para a adoção da contratação integrada são amplas, sugerindo uma possibilidade futura, não necessariamente certa, como por exemplo: "*inovação tecnológica ou técnica*" ou "*possibilidade de execução com diferentes metodologias*".

18. Nesse sentido, com base no art. 8º, § 5º, c/c art. 9º, § 2º, inciso I, da Lei nº 12.462/2011, a adoção de tal regime de execução contratual permite que a licitação seja processada somente com o anteprojeto de engenharia, ficando a cargo da empresa a ser contratada a elaboração do projeto básico e do projeto executivo, bem como da execução da obra.

19. Assim, às fls. 01/23 (Peça 05) constam as plantas do anteprojeto de engenharia relacionado à obra de implantação do viaduto do entrocamento entre Itapoã e Paranoá, objeto da presente licitação. Além disso, está disponibilizado como anexo ao Edital o Termo de Referência que apresenta as diretrizes sobre a elaboração dos projetos básico e executivo e aspectos essenciais para a execução da obra.

Das Anotações de Responsabilidade Técnica

20. Em que pese a possibilidade de licitar o objeto somente com a disponibilização de anteprojeto de engenharia, tal fato não exime a Administração de juntar aos autos administrativos as devidas Anotações de Responsabilidade Técnica – ART de seus autores.

21. Ademais, não constam nos autos, também, as ART's dos responsáveis técnicos pela elaboração do orçamento estimativo e do cronograma físico-financeiro.

22. Sobre o tema, é válido distinguir que a ART é documento que define para efeitos legais os responsáveis técnicos pelo serviço de engenharia. Levando em conta que cada etapa do anteprojeto pode ensejar responsabilidades 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 por eventual contratempo em qualquer das etapas do empreendimento.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCÉIA MACHADO

23. O Tribunal de Contas da União, tendo por base a Lei nº 6469/19776 e Resolução nº 1.025/09 – CONFEA, estabeleceu na Súmula nº 260:

“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.”

24. Sobre o assunto, o TCDF também já teceu recomendações em distintas ocasiões, como, por exemplo, na Decisão nº 5749/12 que determinou:

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

25. Nesse sentido, é importante que o DER/DF faça constar nos autos administrativos as Anotações de Responsabilidade Técnica – ART dos autores dos anteprojetos de engenharia, estudos técnicos, orçamento estimativo, composições de custo unitário e cronograma físico-financeiro, consoante a Resolução nº 1.025/09 do CONFEA, artigo 1º da Lei nº 6469/1977 e Decisão TCDF nº 5749/12.

Do Licenciamento Ambiental

26. Da documentação encaminhada pelo DER-DF, não consta a devida Licença Prévia (LP) para a implantação da obra prevista.

27. Segundo orientação constante no art. 8º, inciso I, da Resolução Conama nº 237/1997, a obtenção da LP deve preceder à licitação, uma vez que essa licença apresentará as condicionantes que devem ser consideradas pelos projetistas.

28. Nesse sentido, como a licitação visa à contratação de empresa para a elaboração dos projetos básico e executivo, bem como da execução da obra, a Licença Prévia é documento obrigatório, porque deve ser concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento.

29. O fato de a obra não possuir viabilidade ambiental atestada promove risco ao prosseguimento da licitação, tendo em conta que



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCÉIA MACHADO

as futuras condicionantes a serem exigidas podem possibilitar a modificação do projeto, e consequentemente alteração de prazos e de valores a serem remunerados para a execução do empreendimento.

30. Iremos sugerir, portanto, que seja determinado ao Jurisdicionado que faça constar nos autos a devida Licença Ambiental, prevista no art. 8º, inciso I, da Resolução Conama nº 237/1997, e conforme já manifestado por este Tribunal nas Decisões nº 1045/2014, 4269/2014, 84/2017, 1663/2017, e no Despacho Singular nº 354/2016 – GCAM, ratificado pela Decisão nº 4840/2016.

Do Parcelamento do Objeto

31. O objeto do certame será licitado em lote único. Contudo, o item 5.19 do Edital (fl. 252, Peça 08) permite a participação de empresas em consórcio, limitando, no entanto, a 3 (três) empresas, sendo 1 (uma) empresa de projeto e até 2 (duas) de construção.

32. Sobre a possibilidade de participação de empresas em consórcio, o art. 14, parágrafo único, inciso I, da Lei nº 12.462/2011, admite a participação, conforme regulamentado no art. 51 do Decreto Federal nº 7.581/2011. Assim, segundo previsto no § 5º, do art. 51 do referido normativo federal, o instrumento convocatório poderá, no interesse da administração pública, fixar a quantidade máxima de pessoas jurídicas organizadas em consórcio.

33. No entanto, em momento algum o citado Decreto estabelece a possibilidade de o Edital indicar como será a composição e as atribuições de cada empresa consorciada.

34. Consideramos, nesse sentido, que não cabe à Administração interferir no campo gerencial das empresas licitantes sobre a forma como será constituída a participação de cada empresa consorciada, sendo uma prerrogativa delas compô-lo da melhor forma que lhes convier para a adequada execução dos serviços previstos no objeto do certame. Logo, entendemos necessário que o DER/DF exclua o trecho "*sendo 1 (uma) empresa de projeto e até 2 (duas) empresas de construção*" do item 5.1 do Edital, uma vez que tal exigência não encontra respaldo no art. 51 do Decreto Federal nº 7.581/2011, que regulamentou o art. 14, Parágrafo Único, inciso I, da Lei nº 12.462/2011.

Da Subcontratação

35. O item 6.112 do Edital (fl. 253, Peça 08) indica a possibilidade de subcontratação de até 30% do valor do orçamento. Por sua vez, o item 9.213 do Termo de Referência (fl. 373, Peça 08), de forma divergente, informa ser possível subcontratar até o limite de 40% do



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCÉIA MACHADO

valor contratado. 36. Além disso, ao final do comando editalício, item 6.1, há o trecho indicando que a subcontratação deve ser previamente *"autorizada pela Fiscalização do DNIT"*, quando o correto deveria ser autorizada pela Fiscalização do DER.

37. Nesse sentido, iremos propor que seja corrigida a divergência identificada no item 6.1 do edital e item 9.2 do Termo de Referência sobre o limite percentual para subcontratação, bem como ajuste a redação do item 6.1 do Edital, substituindo a sigla DNIT por DER.

Das condições de participação do certame

38. O item 4.2.5 do edital (fl. 250, Peça 08) apresenta o seguinte regramento:

"4.2. Não poderão participar desta licitação os interessados:

[...]

4.2.5. pessoa física ou jurídica, na forma do art. 36 da Lei nº 12.462/11, mediante participação direta ou indireta:

a) que tenha elaborado o projeto básico ou executivo correspondente;

b) que tenha participado de consórcio responsável pela elaboração do projeto básico ou executivo correspondente;

c) pessoa jurídica na qual o autor do projeto básico ou executivo seja administrador, sócio com mais de cinco por cento do capital votante, controlador, gerente, responsável técnico ou subcontratado.

4.2.5.1. Para fins do disposto neste item, considera-se participação indireta a existência de qualquer vínculo de natureza técnica, comercial, econômica, financeira ou trabalhista entre o autor do projeto, pessoa física ou jurídica, e o licitante ou responsável pelos serviços, fornecimentos e obras, incluindo-se o fornecimento de bens e serviços a estes necessários.

4.2.5.1.1. O disposto neste subitem se aplica aos membros da comissão de licitação."

39. Consideramos que o regramento previsto no item 4.2.5 do Edital está incompatível com o objeto do certame, uma vez que a futura contratada deverá elaborar os projetos básico e executivo.

40. Ademais, a própria Lei nº 12.462/2011, em seu art. 36, § 1º, dispõe que tais exigências não se aplicam no caso de contratação integrada.

41. Portanto, iremos sugerir que seja excluído o item 4.2.5 e seus subitens do corpo editalício.

Do Tratamento Diferenciado a Entidades Preferenciais



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCÉIA MACHADO

42. O Edital em análise não contemplou a adoção de cotas preferenciais destinadas às microempresas e empresas de pequeno porte, conforme estabelece o Decreto Distrital nº 35.592/2014, que regulamentou a Lei Distrital nº 4.611/2011 (art. 26), no qual consta em seu art. 8º, que deve ser estabelecida cota reservada para as entidades preferenciais (microempresas e empresas de pequeno porte) de até 25% nas licitações para aquisição de bens, serviços e obras de natureza divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo do objeto.

43. De acordo com a natureza da obra a ser executada, bem como a sua extensão, consideramos que a não adoção de cota reservada às entidades preferenciais se enquadra da ressalva disposta no *caput* do art. 8º do Decreto Distrital nº 35.592/2014, uma vez que a execução do objeto por mais de uma empresa pode provocar prejuízo ao conjunto do objeto.

44. Por outro lado, verificamos que os itens 8 (DA FASE DE DISPUTAS) e 9 (DA ACEITABILIDADE DA PROPOSTA VENCEDORA) do Edital (fls. 255/260, Peça 08) não contemplam o critério de desempate, conhecido como empate ficto, previsto no art. 44 e 45 da Lei Complementar nº 123/2006, c/c o art. 25, Parágrafo Único, da Lei nº 12.462/2011.

45. Somente no item 10.2.3.118, alusivo ao capítulo relativo aos critérios de habilitação (fl. 261, Peça 08), estabelece que em caso de inabilitação haverá nova verificação do empate ficto. Mas, repisamos que esse regramento, empate ficto, não consta nos capítulos do Edital relativo à fase de disputa de preços, ou à de aceitabilidade das propostas.

46. Portanto, deve o DER/DF adequar o Edital, fazendo constar, no capítulo relacionado aos critério de ACEITABILIDADE DA PROPOSTA VENCEDORA, regulamento previstos nos arts. 44 e 45 da Lei Complementar nº 123/2006, c/c o art. 25, parágrafo único, da Lei nº 12.462/2011, disposições acerca do empate ficto.

Dos Requisitos para Habilitação

47. Os requisitos para a habilitação das licitantes encontram-se dispostos no item 10 do Edital (fls. 261/268, Peça 08).

48. No que se refere à comprovação da regularidade fiscal, disposta no item 10.5.2 do Edital (fls. 262/263, Peça 08), verificamos que o termo editalício foi silente sobre a regularidade junto aos Tributos e Dívida Ativa do Distrito Federal, nos termos do art. 173 da Lei Orgânica do Distrito Federal, que veda a contratação de agentes econômicos inscritos na dívida ativa junto ao Fisco do Distrito Federal.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**
GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCÉIA MACHADO

49. Dessa forma, concluímos importante que o DER/DF reelabore os dispositivos do Edital que remetem à Qualificação Fiscal, fazendo constar de forma clara a necessária a comprovação de que os agentes econômicos licitantes não se encontram inscritos na dívida ativa junto ao Fisco do Distrito Federal, nos termos do art. 173 da Lei Orgânica do Distrito Federal.

50. Acerca da comprovação da qualificação técnico-operacional, transcrevemos a seguir os termos do item 10.5.4.1 do edital (fls. 264/265, Peça 08):

“10.5.4.1. Capacidade Técnico Operacional do Licitante

a) Registro ou Inscrição da licitante no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia – CREA da região da sede da empresa (art. 30, I, da Lei Federal nº 8.666/93). No caso de Consórcio todas as empresas devem apresentar o registro no CREA.

b) Comprovação de que a licitante executou/prestou, sem restrição, projeto/serviço/obra de características semelhantes aos indicados no subitem b.1, considerando-se as parcelas de maior relevância e quantitativos mínimos a seguir definidos. A comprovação será feita por meio de apresentação de no mínimo 1 (um) Atestado com Certidão de Acervo Técnico, certificado pelo CREA, devidamente assinado e carimbado pelo órgão ou entidade pública ou privada declarante;

b.1) As características semelhantes para comprovação da capacidade técnico-operacional da licitante, na forma do art. 30, II c/c § 2º, da Lei Federal n. 8.666/93, são, cumulativamente:

b.1.1) Serviços de Requalificação Urbana e/ou Recuperação e/ou Reabilitação e/ou Ampliação de Infraestrutura executadas em rodovias, avenidas, anéis rodoviários, corredores urbanos e outras vias de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior aos executados em rodovias federais, estaduais ou municipais, conforme tabela de serviços e quantitativos abaixo.

Item	Descrição dos Serviços	Quantidades
1	Obras e/ou Serviços com Concreto Betuminoso Usinado a Quente (CBUQ) e/ou Concreto Asfáltico Usinado a Quente (CAUQ)	2.800 toneladas de CBUQ ou CAUQ
2	Obras e/ou Serviços de OAEs em Balanço Sucessivo	850 m ² de tabuleiro

Observações:

Item 01 da tabela acima:

- Os Atestados que tiverem unidade em volume (m³) deverão adotar densidade igual 2,40 toneladas/m³ para conversão em toneladas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCÉIA MACHADO

b.2) Para comprovação da capacidade técnico-operacional deverá estar expressa na Certidão de Acervo Técnico que o profissional que a detém estava à época da execução da obra/serviço vinculado à licitante, sendo essa vinculação comprovada na forma do Item A.2;

b.3) A licitante deverá comprovar sua experiência anterior na execução de todos os serviços discriminados no quadro do item b.1.1.

b.4) Será admitido o somatório de atestados, seja para comprovação de experiência anterior da licitante na execução de todos os serviços discriminados no item b.1.1, seja para atendimento do quantitativo mínimo especificado para cada um deles.”

51. Verificamos que as exigências para a comprovação da qualificação técnico-operacional dos licitantes estão aderentes à legislação vigente, tendo os requisitos de verificação sido incluídos no rol de itens de maior relevância e valor significativo, além disso os quantitativos mínimos exigidos encontram-se dentro do limite de até 50% do total previsto.

52. Com relação aos requisitos para a comprovação da qualificação técnico-profissional, o item 10.5.4.2 do Edital (fls. 265/266, Peça 08) dispõe da seguinte maneira:

“10.5.4.2. Capacidade técnico-profissional do responsável técnico:

a) Registro ou Inscrição do responsável técnico indicado no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia – CREA da região da sede da empresa ou consórcio (art. 30, I, da Lei Federal nº 8.666/93);

b) Comprovação de que a licitante possui em seu quadro permanente profissional devidamente reconhecido pelo CREA, de nível superior, e que seja detentor de no mínimo 1 (uma) Certidão de Acervo Técnico por execução de projeto/serviços/obra de características semelhantes aos indicados no subitem b.1, considerando-se as parcelas de maior relevância a seguir definidas:

b.1) As características semelhantes para comprovação da capacidade técnico-profissional da licitante, na forma do art. 30, § 1o, I, da Lei Federal n. 8.666/93, são, cumulativamente:

b.1.1) Serviços de Requalificação Urbana e/ou Recuperação e/ou Reabilitação e/ou Ampliação de Infraestrutura executadas em rodovias, avenidas, anéis rodoviários, corredores urbanos e outras vias de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior aos executados em rodovias federais, estaduais ou municipais, conforme tabela de serviços abaixo:



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCÉIA MACHADO

Item	Descrição do Serviço
1	Obras e/ou Serviços com Concreto Betuminoso Usinado a Quente (CBUQ) e/ou Concreto Asfáltico Usinado a Quente (CAUQ)
2	Obras e/ou Serviços de OAEs em Balanço Sucessivo
3	Elaboração de projeto rodoviário de pavimentação e de terraplenagem.
4	Elaboração de projeto de OAE

b.2) Para comprovação da capacidade técnico-operacional deverá estar expresso na Certidão de Acervo Técnico que o profissional que a detém estava à época da execução da obra/serviço vinculado à licitante, sendo essa vinculação comprovada na forma do subitem b.3;

b.3) O responsável técnico indicado poderá ocupar a posição de diretor, sócio ou integrar o quadro permanente da licitante na condição de empregado ou de prestador de serviços, devendo ser comprovada sua vinculação com a licitante, até a data da apresentação dos documentos de habilitação, por meio de carteira de trabalho e previdência social (CTPS), contrato de prestação de serviços, ficha de registro de empregado ou contrato social, conforme o caso;

b.3.1) O contrato de prestação de serviços que se refira à obrigação futura do profissional em responder tecnicamente pela licitante deverá especificar sua vinculação à execução integral da obra/serviço objeto desta licitação;

b.4) O profissional indicado pela licitante para fins de comprovação da capacidade técnica-profissional deverá acompanhar a execução dos serviços, admitindo-se sua substituição por profissionais de experiência equivalente ou superior, desde que aprovada pela Administração. Para essa substituição, a qualificação técnica do profissional substituto deverá atender as mesmas exigências do Edital;

b.5) Será admitido o somatório de atestados para comprovação da experiência anterior do Responsável Técnico, podendo inclusive indicar mais de um Responsável Técnico, na execução de todos os serviços discriminados;

b.6) Cada Responsável Técnico só poderá representar uma única empresa, sob pena de inabilitação das Licitantes." [GN]

53. Os requisitos de verificação da qualificação técnico-profissional convergem com a legislação vigente, fazendo parte do rol de itens de maior relevância e valor significativo, conforme indicado na curva ABC desta instrução no tópico relacionado à análise do Custo Estimativo do Certame.

54. Contudo, observamos que na alínea "b.2" e "b.3" ficou estabelecido, de forma inapropriada, que o responsável técnico



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCÉIA MACHADO

indicado deve comprovar possuir vínculo com a licitante até a data de apresentação dos documentos de habilitação.

55. Embora a modalidade de licitação adotada na presente análise seja regida pela Lei nº 12.462/2011, em seu art. 14 está previsto que na fase de habilitação aplicar-se-á, no que couber, o disposto nos art. 27 a 33 da Lei nº 8.666/93.

56. Nesse sentido, a exigência de que o responsável técnico comprove vínculo com o licitante na fase de habilitação não possui amparo legal, tendo o próprio Tribunal já se manifestado, ainda sob a égide da Lei nº 8.666/93, nesse sentido, determinando que a comprovação do vínculo do responsável técnico junto à empresa licitante ocorra somente quando da assinatura do contrato, como nas Decisões nºs 3663/2010, 5068/2010, 6080/2010, 02/2012, 841/2012, 3545/2016; Decisão Extraordinária nº 6345/2014; Despacho Singular nº 247/2014 – GCRR, referendado pela Decisão nº 1664/2014; Despacho Singular nº 247/2014 – CRR, ratificado pela Decisão nº 1644/2014; Despacho Singular nº 354/2016 – GCAM, ratificado pela Decisão nº 4840/2016.

57. Diante disso, iremos sugerir que seja determinado ao Jurisdicionado que altere a redação da alínea “b.3”, de forma que a comprovação do vínculo do responsável técnico junto à empresa licitante ocorra somente quando da assinatura do contrato.

58. Ademais, em relação aos demais requisitos de habilitação (jurídica, trabalhista e econômico-financeira), verificamos que os regramentos não merecem reparos. Do Custo Estimativo

59. O custo total previsto para o certame é de R\$ 41.750.697,25, relativo ao modelo de tributação previdenciária “sem desoneração”. O resumo do orçamento estimativo está disponibilizado no item 15 do Termo de Referência (fls. 377/378, Peça 08). As demais peças que compõem o orçamento estimativo, cronograma físico-financeiro, planilha de custos, composição do BDI e composição de custos unitários, estão disponíveis às fls. 188/210 (Peça 08).

60. Importante salientar que, conforme previsto no art. 9º, § 2º, incisos I e II, da Lei nº 12.462/2011, como o regime de execução será por meio da contratação integrada, o orçamento estimativo, que tomou como base os elementos do anteprojeto de engenharia, deverá ser calculado utilizando-se como parâmetro os valores praticados pelo mercado, os valores pagos pela administração pública em serviços e obras similares ou a avaliação do custo global da obra, aferida mediante orçamento sintético ou metodologia expedita ou paramétrica.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCÉIA MACHADO

61. Necessário trazer à baila, também, os termos dos arts. 8º, §§ 3º, 4º e 6º, da Lei nº 12.462/2011, os quais, em suma, dispõem que o custo global será obtido a partir dos valores unitários referenciais do SICRO e SINAPI, sendo que, na ausência desses, por meio de sistemas de preços adotados pelos entes federados.

62. No entanto, preliminarmente à análise dos custos estimativos, em que pese o orçamento estimativo esteja baseado nos elementos que compõem o anteprojeto de engenharia, consideramos relevante tecer breve comentário em relação à ausência da Memória de Cálculo dos Quantitativos nos autos administrativos.

63. Conforme definição adotada na Orientação Técnica, IBRAOP OT – IBR 006/2016 (e-doc B5098925-e, Peça 12), publicada pelo Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas, o anteprojeto tem como definição *“representação técnica da opção aprovada em estudos anteriores, para subsidiar a elaboração do Projeto Básico, **apresentado em desenhos em número, escala e detalhes suficientes para a compreensão da obra planejada, contemplando especificações técnicas, memorial descritivo e orçamento estimativo**, e deve ser elaborado como parte da sequência lógica das etapas que compõem o desenvolvimento de uma obra, precedido obrigatoriamente de estudos preliminares, programa de necessidades e estudo de viabilidade”* [GN].

64. Logo, embora não tenha o nível de precisão e detalhamentos atribuídos aos projetos básico e executivo, o anteprojeto deve apresentar elementos suficientes para uma clara caracterização da obra, permitindo, assim, obter, com reservado grau de precisão, o levantamento dos quantitativos do empreendimento, necessários para a elaboração do orçamento estimativo prévio da obra.

65. Nesse sentido, consideramos relevante que, para uma melhor aferição do orçamento estimativo apresentado no Edital e, principalmente, que ofereça maiores informações aos licitantes para a formação de suas propostas, seja determinado ao DER/DF que faça constar como anexo ao edital a Memória de Cálculo dos Quantitativos previstos no anteprojeto.

66. Acerca da elaboração do orçamento estimativo previsto no Edital, no item 14 do Termo de Referência (fls. 376/377, Peça 08), o Jurisdicionado apresenta algumas considerações relevantes, conforme destacadas a seguir:

“O valor estimado para contratação dos projetos, obras e serviços foi calculado com base nos valores praticados na tabela referencial de preços do SICRO Sem desoneração, data base julho de 2020, sendo que o insumo de aço foi obtido das tabelas do SINAPI, data base dezembro de 2020.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCÉIA MACHADO

A utilização do insumo listado acima da tabela do SINAPI se justifica pela defasagem do preço deste na tabela do SICRO, comprometendo o equilíbrio financeiro das obras, e consequentemente o êxito da licitação.

Para a implantação de canteiro de obras foi adotado me metodologia do NOVO SICRO, considerando área do canteiro de 1200 m².

Para os itens de elaboração de projetos, considerou-se uma porcentagem do valor da obra, sendo de 1,10% para os projetos Básicos e 2,30% para os projetos Executivos, incluindo levantamento topográfico e ensaios geotécnicos necessários para o desenvolvimento dos estudos e projetos.

O BDI utilizado de serviço foi de 21,94% e de fornecimento de 14,25%. A taxa de risco foi majorada para 1,94% (2 x 0,97%) acima dos parâmetros estabelecidos pelo TCU, devido a inclusão da monetização dos riscos sob responsabilidade da Contratada."

67. Com a finalidade de avaliar a adequação dos valores unitários previstos na planilha orçamentária (fls. 189/200, Peça 08), elaboramos a CURVA ABC (e-doc 08B4C61D-e, Peça 13), destacando os itens de custos de maior relevância, que somados representam o montante de 80,18% do custo total da obra, conforme detalhado no quadro a seguir:

CURVA ABC

[omissis]

68. Registramos que os valores unitários da tabela acima já contemplam os percentuais do BDI de 21,94% para itens de serviços e de 14,25% para fornecimento de materiais, no modelo "sem desoneração".

69. Da análise dos custos unitários dos itens constantes da faixa A da curva ABC destacada no quadro acima, verificamos que os valores unitários dos itens, cujos códigos são os mesmos da tabela SICRO, estão convergentes com os valores referenciais do SICRO de julho/2020.

70. Para o valor unitário do item de custo "Fornecimento de Aço", não há a indicação de qual código SINAPI ele se refere. Mas, de acordo com a tabela SINAPI de dez/2020, sem desoneração, o valor encontra-se compatível com os preços referenciais, em especial para os de códigos 00043055 e 0004305623.

71. No caso dos itens de custos relacionados ao equipamento "carro de avanço", embora as composições de custos estejam disponibilizadas às fls. 206/209 (Peça 08), como se tratam de composições que não constam no rol de itens de custos do SICRO, consideramos que o DER/DF deveria indicar a fonte da qual foram extraídos os índices de produtividade, coeficientes e valores dos itens de insumos etc. para a formação das composições de custos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCÉIA MACHADO

72. Também carece de maiores esclarecimentos a origem do valor atribuído ao item de custo “REMANEJAMENTO REDE DA CEB”, cujo valor unitário é da ordem de R\$ 5.253.644,61, representando o item de maior valor do orçamento estimativo. Verificamos que à fl. 205 (Peça 08) foi apresentado um quadro com a divisão dos serviços de remanejamento de redes da CEB e seus custos, porém não há maior detalhamento quanto à origem dos valores, ou seja, não há nenhum documento indicando que tais valores originaram efetivamente das composições de custos unitário da CEB.

73. Portanto, consideramos que, diante da relevância do item de custo “REMANEJAMENTO REDE DA CEB” na planilha orçamentária, deve o DER/DF apresentar origem detalhada dos valores atribuídos na sua composição de custo.

74. No caso do item de custo de código 0407819-M, “ARMAÇÃO EM AÇO CA-50 - PREPARO E COLOCAÇÃO”, a composição de custo unitário modificada do SICRO encontra-se à fl. 210 (Peça 08). Verificamos que o ajuste efetuado decorre da retirada do componente de custo “fornecimento de aço”, em razão de existir item de custo específico para ele na planilha orçamentária em análise.

75. Para os itens de custos relacionados à aquisição e transporte de materiais betuminosos (CAP 50/70, EAI e RR-1C), o Jurisdicionado não juntou aos autos a composição dos custos detalhando os valores da planilha, impossibilitando verificar se os valores adotados estão coerentes com os sugeridos pela Agência Nacional de Petróleo – ANP. Nesse sentido, iremos sugerir que sejam apresentadas as composições detalhadas dos custos de aquisição e transporte dos materiais betuninosos.

76. Em relação aos itens de custos referentes à elaboração dos projetos básico e executivo, verificamos na planilha que eles representam 1,1% e 2,3%, respectivamente, do valor total estimativo, conforme informado pelo DER/DF no item 14 do Termo de Referência, destacado junto ao § 67 acima. Contudo, em que pese o inciso II22 do § 2º do art. 9º da Lei nº 12.462/2011 prever orçamento estimativo *“calculado com base nos valores praticados pelo mercado, nos valores pagos pela administração pública em serviços e obras similares ou na avaliação do custo global da obra”*, consideramos que deveria constar nos autos administrativos a metodologia adotada pelo DER/DF que lhe permitiu atribuir tais percentuais para os itens relacionados à elaboração dos projetos básico e executivo.

77. Verificamos, ainda, que a planilha orçamentária apresenta alguns itens de custos de códigos iguais, mas com valores unitários diferenciados, como nos casos a seguir identificados:

[omissis]



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCÉIA MACHADO

78. Observamos que o DER/DF apresentou o orçamento estimativo no modelo de tributação denominado “com desoneração” (fls. 473/491, Peça 08), de valor total estimativo de R\$ 43.390.088,45, optando, portanto, pelo orçamento com modelo de tributação “não desonerado”, de R\$ 41.750.697,25, por ter se mostrado o mais vantajoso para a Administração.

79. Por fim, acusamos que o item 9.2.4.7 do Edital (fl. 870, Peça 05) prevê que “será adotado o pagamento proporcional dos valores pertinentes à administração local relativamente ao andamento físico do objeto contratual, nos termos definidos no Projeto Básico e no respectivo cronograma”, em harmonia com o reiterado entendimento desta Corte de Contas, como na Decisão TCDF nº 3370/2017, Despacho Singular nº 132/2019 – GCMA, ratificado pela Decisão nº 2066/2020, e, também, com o TCU no Acórdão TCU nº 2.622/2013 – Plenário.

Da Dotação Orçamentária

80. O item 2 do Edital (fl. 860, Peça 05) informa que a despesa decorrente da presente licitação correrá à conta do Programa de Trabalho: 26.782.6216.5902.0011, natureza de despesa 44.90.51, Fonte 100, ID-0.

81. Nos autos administrativos, verificamos que no Despacho - DER-DF/DG/COPLAN/GEPAC [55898040] (fl. 239, Peça 05) foi informado que “*considerando a publicação da suplementação orçamentária para essa obra por meio do Decreto Nº 41.735, de 22/01/2021 (55897948) e Quadro de Detalhamento de Despesas - QDD (55886552), restituímos o presente processo informando que está em andamento solicitação de Antecipação de Cota Orçamentária por meio do processo 00113-00002064/2021-10 e após essa liberação, haverá disponibilidade do valor de supramencionado, no Programa de Trabalho 26.782.6216.5902.0011 – Construção de Viaduto, ND 44.90.51, ID-0, Fonte 100-Tesouro*”.

82. Em pesquisa ao sistema SISCOEX, verificamos no Quadro de Detalhamento de Despesa – QDD (fl. 14, e-doc BFA90719-e, Peça 14) o saldo disponível de R\$ 24.464.791,20, indicando a existência de saldo insuficiente para o pagamento das despesas no corrente exercício.

83. Importante ressaltar que no art. 4º, inciso V, do Decreto Federal nº 7.581/2011, que regulamentou a Lei nº 12.462/2011, estabelece que a indicação da fonte de recursos suficiente para a contratação é documento necessário para caracterização do objeto a ser licitado e para definição dos parâmetros do certame.

84. Além disso, o DER/DF não apresentou, segundo previsto no inciso VI25, do art. 4º do citado Decreto Federal, a declaração de compatibilidade com o plano plurianual, uma vez que o empreendimento, com prazo de execução previsto de 365 (trezentos



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCÉIA MACHADO

e sessenta e cinco) dias, possivelmente ultrapassará um exercício financeiro.

85. Nesse sentido, iremos sugerir que seja determinado ao DER/DF que apresente fonte de recurso suficiente para a contratação, bem como declaração de compatibilidade com o plano plurianual, conforme estabelecido no art. 4º, incisos V e VI, do Decreto Federal nº 7.581/2011, que regulamentou a Lei nº 12.462/2011.

Da Lei Distrital nº 6.112/2018

86. Verificamos que o Edital não apresenta nenhuma menção sobre a Lei Distrital nº 6.112/2018, que dispõe sobre a implementação de Programa de Integridade em pessoas jurídicas que firmem relação contratual de qualquer natureza com a administração pública do Distrito Federal.

87. Nesse sentido, em harmonia ao previsto no art. 1526 da Lei Distrital nº 6.112/2018, iremos sugerir que seja determinado ao DER/DF que faça constar no Edital e nas minutas dos instrumentos contratuais as cláusulas necessárias à aplicabilidade e cumprimento dessa Lei.

Da Divergência entre os Anexos VI e XIX do Edital

88. Verificamos a existência de divergência entre os anexos VI (fl. 442, Peça 08) e XIX (fls. 463/465, Peça 08). Ambos anexos são intitulados como “Carta Proposta de Preços”, porém com conteúdos bastante distintos. Portanto, faz-se necessário que o Jurisdicionado promova o devido ajuste de modo a evitar eventual confusão aos licitantes sobre qual modelo de carta proposta é a correta. Demais aspectos formais do processo licitatório

89. A designação formal da comissão de licitação encontra-se às fls. 856/857 (Peça 05).

90. Às fls. 847/849 (Peça 05) está acostado o Parecer SEI-GDF n.º 5/2021 - DER-DF/DG/PROJUR/DICAJ/GEPAR, no qual conclui pela aprovação da minuta do Edital do RDC.

91. Por fim, a aprovação do Termo de Referência e a autorização pelo prosseguimento do processo licitatório, emitida pela autoridade máxima do órgão, encontra-se à fl. 612 (Peça 05).

CONCLUSÃO

92. Pela análise do Edital e dos demais documentos que compõem o processo administrativo, identificamos impropriedades que comprometem a continuidade do certame.

93. Nesse sentido, com fulcro no art. 4627 da Lei nº 12.462/2011, c/c art. 113, § 2º, da Lei nº 8.666/93, e c/c o art. 277 do RITCDF, iremos propor a suspensão da licitação RDCI nº 001/2021, até ulterior deliberação desta Corte, para que sejam efetuadas as devidas medidas corretivas às impropriedades apontadas nesta instrução.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCÉIA MACHADO

O órgão técnico, portanto, sugere que o Tribunal:

I. tome conhecimento do Edital de Regime Diferenciado de Contratação Integral – RDCI nº 001/2021 (fls. 247/469, do e-doc 40AB1DF2-e, Peça 08), lançado pelo Departamento de Estradas de Rodagem do Distrito Federal – DER/DF, do e-mail com o *link* de acesso ao Processo nº 00113-00001746/2021-13 (e-doc 321B8BFB-e, Peça 04), e da cópia do referido processo (e-docs 5C971433-e, 40AB1DF2-e e 2FC33F9E-e, Peças 05, 08 e 10, respectivamente);

II. determine ao Departamento de Estradas de Rodagem do Distrito Federal – DER/DF, com fulcro no art. 46 da Lei nº 12.462/2011, c/c art. 113, § 2º, da Lei nº 8.666/93, e c/c o art. 277 do RITCDF, que suspenda o RDCI nº 001/2021, até ulterior deliberação desta Corte, para que sejam adotadas as correções a seguir, encaminhando cópia comprobatória das medidas adotadas ao Tribunal:

a) defina a modalidade em que o certame efetivamente será processado, se na forma presencial ou eletrônica, ante a divergência identificada no aviso de abertura e no teor do Edital;

b) disponibilize nos locais indicados para retirada do Edital, informados no Aviso de Licitação, de forma igualitária, todos os documentos necessários e suficientes para a adequada formulação das propostas;

c) faça constar nos autos administrativos as Anotações de Responsabilidade Técnica – ART's dos autores dos anteprojeto de engenharia, estudos técnicos, orçamento estimativo, composições de custo unitário e cronograma físico-financeiro, consoante a Resolução nº 1.025/09 do CONFEA, artigo 1º da Lei nº 6469/1977 e Decisão TCDF nº 5749/12;

d) junte aos autos a devida Licença Ambiental, prevista no art. 8º, inciso I, da Resolução Conama nº 237/1997, e conforme já manifestado por este Tribunal nas Decisões nº 1045/2014, 4269/2014, 84/2017, 1663/2017, e no Despacho Singular nº 354/2016 – GCAM, ratificado pela Decisão nº 4840/2016;

e) exclua o trecho *“sendo 1 (uma) empresa de “projeto” e até 2 (duas) empresas de construção”* do item 5.1 do Edital, referente à participação de empresas em consórcio, uma vez que tal exigência não encontra respaldo no artigo 51 do Decreto Federal nº 7.581/2011, que regulamentou o art. 14, parágrafo único, inciso I, da Lei nº 12.462/2011;

f) corrija a divergência identificada no item 6.1 do Edital e item 9.2 do Termo de Referência sobre o limite percentual para subcontratação, bem como ajuste a redação do item 6.1 do Edital, substituindo a sigla DNIT por DER/DF;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCÉIA MACHADO

g) exclua o item 4.2.5 e seus subitens do Edital, uma vez que a própria Lei nº 12.462/2011, em seu art. 36, § 1º, dispõe que tais exigências não se aplicam no caso de contratação integrada;

h) adeque o Edital, fazendo constar no tópico relacionado ao critério de aceitabilidade das propostas o regulamento previsto nos arts. 44 e 45 da Lei Complementar nº 123/2006, c/c o art. 25, parágrafo único, da Lei nº 12.462/2011, referente ao empate ficto;

i) reveja os dispositivos do Edital que remetem às Qualificação Fiscal, fazendo constar explicitamente a necessária comprovação de que os agentes econômicos licitantes não se encontram inscritos na dívida ativa junto ao Fisco do Distrito Federal, nos termos dos artigos 173 da Lei Orgânica do Distrito Federal;

j) altere a redação da alínea “b.3” do item 10.5.4.2 do Edital, de forma que a comprovação do vínculo do responsável técnico junto à empresa licitante ocorra somente quando da assinatura do contrato, conforme já manifestado por esta Corte de Contas, como nas decisões nos 3663/2010, 5068/2010, 6080/2010, 02/2012, 841/2012, 3545/2016; Decisão Extraordinária nº 6345/2014;

k) faça constar dos autos administrativos a Memória de Cálculo dos Quantitativos previstos no anteprojeto que subsidiaram a formação dos custos estimativos;

l) com relação aos custos estimativos, apresente:

1) a fonte da qual foram extraídos os índices de produtividade, coeficientes e valores dos itens de insumos etc. para a formação das composições de custos dos itens: “CARRO DE AVANÇO SUCESSIVO DE ADUELAS – MONTAGEM”, “CARRO DE AVANÇO SUCESSIVO DE ADUELAS – DESMONTAGEM”, “MOVIMENTO DO CONJUNTO DE CARRO DE AVANÇO PARA BALANÇO SUCESSIVO”, e “ALUGUEL MENSAL DO CARRO DE AVANÇO INCLUINDO: ESTRUTURA LONGITUDINAL, COM TRELIÇAS T30, MOLDURAS DE 6, 3 E 2M, COM PESO VARIANDO DE 800 A 200KG; ESTRUTURA TRANSVERSAL SUPERIOR E INFERIOR C/ PERFIS DUPLO U; ESTRUTURA DE ANCORAGEM; MACACO HIDRÁULICO PARA MOVIMENTAÇÃO E SUPERVISOR TÉCNICO”;

2) a origem detalhada dos valores atribuídos na composição de custo do item “REMANEJAMENTO REDE DA CEB”;

3) as composições detalhadas dos custos de aquisição e transporte dos materiais betuminosos (CAP 50/70, EAI e RR-1C);

4) a metodologia adotada para a definição dos valores atribuídos aos serviços de elaboração dos projetos básico e executivo;

m) ajuste a planilha estimativa de modo que os itens de mesmos códigos apresentem valores unitários iguais;

n) apresente a fonte de recurso suficiente para a contratação, bem como declaração de compatibilidade com o Plano Plurianual,

(1)



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCÉIA MACHADO

conforme estabelecido no art. 4º, incisos V e VI, do Decreto Federal nº 7.581/2011, que regulamentou a Lei nº 12.462/2011;

o) em harmonia com o previsto no art. 15 da Lei Distrital nº 6.112/2018, faça constar no Edital e nas minutas dos instrumentos contratuais as cláusulas necessárias à aplicabilidade e cumprimento da referida Lei;

p) saneie a divergência entre os Anexos VI e XIX do Edital, relativo ao modelo de carta proposta, de modo a evitar eventual confusão aos licitantes sobre qual modelo seria o correto;

III. autorize:

a) o envio de cópia da Decisão que vier a ser proferida e do respectivo Relatório/Voto, bem como da presente instrução ao DER/DF e ao Presidente de Comissão de Licitação;

b) o retorno dos autos à Secretaria de Fiscalização Especializada – SESPE para os devidos fins. Brasília (DF), 10 de março de 2021.

É o relatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCÉIA MACHADO

VOTO

O Edital do Regime Diferenciado de Contratação Integrada – RDCI Nº 001/2021, lançado pelo Departamento de Estradas de Rodagem do Distrito Federal – DER/DF, do tipo maior desconto, destina-se à contratação de empresa especializada para execução das obras do viaduto Itapoã-Paranoá, no entroncamento da DF-001 com a DF-015, sob regime de execução de Contratação Integrada.

O valor estimado da contratação é de R\$ 41.750.697,25 (quarenta e um milhões, setecentos e cinquenta mil, seiscentos e noventa e sete reais e vinte e cinco centavos).

A abertura das propostas está prevista para 26.03.2021, às 10 horas, no Auditório do Edifício Sede do DER/DF.

Entende-se justificada a eleição da modalidade denominada Regime Diferenciado de Contratação – RDC, regida pela Lei nº 12.462/2011, regulamentada pelo Decreto Federal nº 7.581/2011 para o objeto da presente licitação, considerando-se que a escolha está albergada pelo art. 1º, inciso VIII, da Lei nº 12.462/2011, tendo em vista que o objeto se refere a obras e serviços de engenharia, relacionadas a melhorias na mobilidade urbana da região do Paranoá e Itapoã.

A Unidade Técnica desta Casa, porém, identificou diversas falhas ao longo do edital, que tratou de forma sistemática em sua Informação nº 044/2021 – DIFLI, e sugere a suspensão do certame até ulterior deliberação deste Tribunal, bem como aponta uma série de correções a serem promovidas pelo jurisdicionado.

Algumas das falhas são de caráter formal, insuficientes a afiançar a paralisação da licitação. Outras, no entanto, revelam a necessidade de aperfeiçoamento prévio do edital.

Tem-se como relevante, v.g., a juntada das Anotações de Responsabilidade Técnica ao processo administrativo de licitação. A ausência desses documentos poderia criar óbices à persecução de responsabilidades quanto a eventuais falhas técnicas do projeto ou da obra, em suas diversas etapas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCÉIA MACHADO

A sua apresentação é devida tanto em decorrência do art. 30, inciso I, da Lei nº 8.666/93, que insere a ART como elemento informativo da qualificação técnica do profissional, quanto do art. 15, da Lei nº 5.194/66, que regula o exercício da profissão de Engenheiro, Arquiteto e Engenheiro. No âmbito do Distrito Federal vige ainda, em caráter normativo, a Decisão nº 5.749/12¹, deste Tribunal, que reconheceu a obrigatoriedade de sua apresentação em licitações de obras e serviços de engenharia.

Quanto à ausência de licenciamento ambiental, o documento deve ser parte integrante do processo administrativo preparatório da licitação, ante o fato de que nele constam "*[...] as condicionantes que devem ser consideradas pelos projetistas*"². Por isso, bem andou a Unidade Técnica quando afirmou que a lacuna nessa documentação, tendo em vista que tais condicionantes pode obrigar a modificação do projeto, alteração de prazos e valores a serem remunerados ao contratado.

No que se refere à limitação à participação de consórcios, limitados a três empresas, uma para o projeto e até duas para a obra em si, é de se entender que permissão de atuação consorciada é um dos fatores que permitem a ampliação da competitividade nas licitações, constituindo uma das opções do gestor público para proceder ao desejável parcelamento do objeto. A vedação ou a restrição na formação de consórcios, possível diante da redação do *caput* art. 33 da Lei nº 8.666/93³, depende de motivação explícita.

Outra possível falha que se reputa relevante diz respeito à exigência de que o responsável técnico comprove o vínculo com a empresa licitante até a data de apresentação dos documentos de habilitação, o que está em desacordo com a jurisprudência desta Casa⁴ no sentido de que a exigência ocorra somente ao tempo da assinatura do contrato.

Além disso, deixou de constar do processo administrativo a Memória de Cálculo dos Quantitativos previstos no anteprojeto que subsidiou a formação dos custos estimativos, que, embora não se possa exigir ter o nível de precisão e detalhamento dos projetos básico e executivo, deve ter precisão suficiente

¹ O Tribunal determinou "*[...] a todos os órgãos 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*".

² Parágrafo 26 da instrução.

³ Art. 33. **Quando permitida na licitação a participação de empresas em consórcio**, observar-se-ão as seguintes normas: [...]

⁴ Decisões nºs 3.663/2010, 5.068/2010, 6.080/2010, 02/2012, 841/2012 e 3.545/2016.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCÉIA MACHADO

para a clara caracterização da obra. De outro modo, as incertezas poderiam levar os licitantes a cotar os seus preços neles inserindo uma margem de segurança, encarecendo a contratação.

Vale, a esse respeito, a lição de Marçal Justen Filho⁵, para quem a *"[...] incerteza sobre quantitativos mínimos e máximos se reflete no afastamento dos empresários sérios e na elevação dos preços ofertados à Administração"*.

Por outro lado, revelou a Unidade Técnica que o saldo orçamentário disponível para a obra é insuficiente para o pagamento das despesas do exercício. Trata-se de questão de suma relevância, que deve ser explicada ou ajustada pelo gestor, sob pena de afronta à Lei de Responsabilidade Fiscal. A LRF, de fato, em seu art. 16, § 1º, avaliza somente a despesa *"[...] objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício"*.

Do mesmo modo, deve-se exigir ao administrador, se for o caso, a anexação da declaração de compatibilidade com o plano plurianual, tendo em vista que a contratação tem prazo de execução previsto de 365 (trezentos e sessenta e cinco) dias, que pode, portanto, ultrapassar o exercício.

Acresço, porém, a faculdade à administração de optar entre proceder às correções dos diversos itens do edital ou encaminhar as justificativas que considerar pertinentes para a sua manutenção.

Assim, acompanhando a Unidade Técnica, com o acréscimo que faço, **VOTO** no sentido de que o egrégio Plenário:

I - tome conhecimento do Edital de Regime Diferenciado de Contratação Integral – RDCI nº 001/2021 (fls. 247/469, do e-doc 40AB1DF2-e, Peça 08), lançado pelo Departamento de Estradas de Rodagem do Distrito Federal – DER/DF, do e-mail com o *link* de acesso ao Processo nº 00113-00001746/2021-13 (e-doc 321B8BFB-e, Peça 04), e da cópia do referido processo (e-docs 5C971433-e, 40AB1DF2-e e 2FC33F9E-e, Peças 05, 08 e 10, respectivamente);

II - determine ao Departamento de Estradas de Rodagem do Distrito Federal – DER/DF, com fulcro no art. 46 da Lei nº 12.462/2011, c/c art. 113, § 2º, da Lei nº 8.666/93, e c/c o art.

⁵ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentário à lei das licitações e contratos administrativos. Pág. 230.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCÉIA MACHADO

277 do RI/TCDF, que suspenda o RDCI nº 001/2021, até ulterior deliberação desta Corte, para que sejam adotadas as correções a seguir, encaminhando cópia comprobatória das medidas adotadas ao Tribunal, ou, se preferir, encaminhe as justificativas devidamente fundamentadas em defesa da manutenção dos itens do edital que considerar pertinentes:

a) defina a modalidade em que o certame efetivamente será processado, se na forma presencial ou eletrônica, ante a divergência identificada no aviso de abertura e no teor do Edital;

b) disponibilize nos locais indicados para retirada do Edital, informados no Aviso de Licitação, de forma igualitária, todos os documentos necessários e suficientes para a adequada formulação das propostas;

c) faça constar nos autos administrativos as Anotações de Responsabilidade Técnica – ART's dos autores dos anteprojetos de engenharia, estudos técnicos, orçamento estimativo, composições de custo unitário e cronograma físico-financeiro, consoante a Resolução nº 1.025/09 do CONFEA, artigo 1º da Lei nº 6.469/1977 e Decisão TCDF nº 5.749/12;

d) junte aos autos a devida Licença Ambiental, prevista no art. 8º, inciso I, da Resolução Conama nº 237/1997, conforme já manifestado por este Tribunal nas Decisões nºs 1.045/2014, 4.269/2014, 84/2017, 1.663/2017, e no Despacho Singular nº 354/2016 – GCAM, ratificado pela Decisão nº 4840/2016;

e) exclua o trecho "*sendo 1 (uma) empresa de "projeto" e até 2 (duas) empresas de construção*" do item 5.1 do Edital, referente à participação de empresas em consórcio, uma vez que tal exigência, em princípio, não encontra respaldo no artigo 51 do Decreto Federal nº 7.581/2011, que regulamentou o art. 14, parágrafo único, inciso I, da Lei nº 12.462/2011;

f) corrija a divergência identificada no item 6.1 do Edital e item 9.2 do Termo de Referência sobre o limite percentual para subcontratação, bem como ajuste a redação do item 6.1 do Edital, substituindo a sigla DNIT por DER/DF;

g) exclua o item 4.2.5 e seus subitens do Edital, uma vez que a própria Lei nº 12.462/2011, em seu art. 36, § 1º, dispõe que tais exigências não se aplicam no caso de contratação integrada;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCÉIA MACHADO

h) adeque o Edital, fazendo constar no tópico relacionado ao critério de aceitabilidade das propostas o regulamento previsto nos arts. 44 e 45 da Lei Complementar nº 123/2006, c/c o art. 25, parágrafo único, da Lei nº 12.462/2011, referente ao empate ficto;

i) reveja os dispositivos do Edital que remetem às Qualificação Fiscal, fazendo constar explicitamente a necessária comprovação de que os agentes econômicos licitantes não se encontram inscritos na dívida ativa junto ao Fisco do Distrito Federal, nos termos dos artigos 173 da Lei Orgânica do Distrito Federal;

j) altere a redação da alínea “b.3” do item 10.5.4.2 do Edital, de forma que a comprovação do vínculo do responsável técnico junto à empresa licitante ocorra somente quando da assinatura do contrato, conforme já manifestado por esta Corte de Contas, em suas Decisões de nºs 3.663/2010, 5.068/2010, 6.080/2010, 02/2012, 841/2012, 3.545/2016; e Decisão Extraordinária nº 6.345/2014;

k) faça constar dos autos administrativos a Memória de Cálculo dos Quantitativos previstos no anteprojeto que subsidiaram a formação dos custos estimativos;

l) com relação aos custos estimativos, apresente:

1) a fonte da qual foram extraídos os índices de produtividade, coeficientes e valores dos itens de insumos etc. para a formação das composições de custos dos itens: “CARRO DE AVANÇO SUCESSIVO DE ADUELAS – MONTAGEM”, “CARRO DE AVANÇO SUCESSIVO DE ADUELAS – DESMONTAGEM”, “MOVIMENTO DO CONJUNTO DE CARRO DE AVANÇO PARA BALANÇO SUCESSIVO”, e “ALUGUEL MENSAL DO CARRO DE AVANÇO INCLUINDO: ESTRUTURA LONGITUDINAL, COM TRELIÇAS T30, MOLDURAS DE 6, 3 E 2M, COM PESO VARIANDO DE 800 A 200KG; ESTRUTURA TRANSVERSAL SUPERIOR E INFERIOR C/ PERFIS DUPLO U; ESTRUTURA DE ANCORAGEM; MACACO HIDRÁULICO PARA MOVIMENTAÇÃO E SUPERVISOR TÉCNICO”;

2) a origem detalhada dos valores atribuídos na composição de custo do item “REMANEJAMENTO REDE DA CEB”;

3) as composições detalhadas dos custos de aquisição e transporte dos materiais betuminosos (CAP 50/70, EAI e RR-1C);



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCÉIA MACHADO

4) a metodologia adotada para a definição dos valores atribuídos aos serviços de elaboração dos projetos básico e executivo;

m) ajuste a planilha estimativa de modo que os itens de mesmos códigos apresentem valores unitários iguais;

n) apresente a fonte de recurso suficiente para a contratação, bem como declaração de compatibilidade com o Plano Plurianual, conforme estabelecido no art. 4º, incisos V e VI, do Decreto Federal nº 7.581/2011, que regulamentou a Lei nº 12.462/2011;

o) em harmonia com o previsto no art. 15 da Lei Distrital nº 6.112/2018, faça constar no Edital e nas minutas dos instrumentos contratuais as cláusulas necessárias à aplicabilidade e cumprimento da referida Lei;

p) saneie a divergência entre os Anexos VI e XIX do Edital, relativo ao modelo de carta proposta, de modo a evitar eventual confusão aos licitantes sobre qual modelo seria o correto;

III - autorize:

a) o envio de cópia da Decisão que vier a ser proferida e do respectivo Relatório/Voto, bem como da informação da Unidade Técnica ao DER/DF e ao Presidente de Comissão de Licitação;

b) o retorno dos autos à Secretaria de Fiscalização Especializada – SESPE para os devidos fins.

Sala das Sessões, 24 de março de 2021.

ANILCÉIA MACHADO
Conselheira-Relatora