



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
3ª ICE - Divisão de Auditoria



PROCESSO N.º 2060/2000 (8 volumes) INFORMAÇÃO N.º 53/2002
ÓRGÃO DE ORIGEM: Departamento de Estradas de Rodagem do Distrito Federal – DER/DF

INTERESSADO: 3ª ICE - DIVISÃO DE AUDITORIA

ASSUNTO: Auditoria

EMENTA: Exame de licitações de obras de viadutos, seus acessos e outras relativas a solução dos pontos críticos nas estradas no DF. Análise de diligência determinada na Decisão nº 61/2001. Determinação de instauração de TCE e audiência dos responsáveis.

Senhora Diretora,

Tratam os autos de auditoria de regularidade realizada no Departamento de Estradas de Rodagem do Distrito Federal – DER/DF, com ênfase na licitação, contratação e execução de obras de viadutos, seus acessos e outras relativas a solução dos pontos críticos nas estradas do DF.

2. Na Decisão nº 61/2002 de 05/02/02 (fls. 432), este Tribunal, em acolhimento ao voto do Conselheiro-Relator, promoveu as seguintes determinações ao DER/DF:

“(…)

II - determinar ao Diretor- Geral do DER que, em 30 dias contados do conhecimento desta decisão, apresente suas razões de justificativa, sob pena de aplicação da sanção prevista no inciso II do art. 57 da Lei Complementar nº 1/94 do Distrito Federal, sobre:

a) a inobservância dos dispositivos legais, especialmente os citados nos parágrafos 160, 161, 162 e 163 da Informação nº 19/01;

b) o indício de superfaturamento de preços levantado no capítulo referente aos Preços Unitários (§§ 94 a 112);



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
3ª ICE - Divisão de Auditoria



c) o estabelecimento de itens restritivos nos editais, reduzindo o número de participantes no procedimento licitatório, descritos no capítulo Habilitação”

3. Aquela Jurisdicionada, tendo recebido em 21.02.02 o Ofício GP nº 050/2002-SO 3634 (fl. 434) acompanhado de citada decisão, encaminhou, em resposta, os documentos acostados às fls. 456/1306, recebidos por esta Corte na data de 17.07.02.

4. Ressalta-se que em 18.03.02 o DER-DF havia solicitado prorrogação do prazo por mais sessenta dias (Of. 177/2002-GDG/DER-DF – fl. 436), a qual foi concedida na Decisão nº 1701/2002 de 08.05.02 (fl. 443). Contudo, em 21.05.2002, mediante Of. Nº377/2002-GDG/DER-DF (fl. 448), foi solicitada ao Tribunal nova prorrogação do prazo por mais 30 dias, tendo sido esta concedida pelo Conselheiro Relator (fl.451). Com o alongamento do prazo, este passou para 18.07.02, verificando-se, desta forma, a tempestividade da apresentação das justificativas solicitadas.

5. Assim, com base em toda a documentação disponibilizada, o exame do cumprimento dos itens da Decisão em tela será procedido na seqüência, bem como dos atos e fatos relacionados às informações apresentadas. Serão transcritas as considerações do DER-DF, acompanhadas da análise deste órgão técnico, de acordo com os itens da Decisão nº 61/2002 correspondentes, subdividindo-se assim a presente instrução:

Item II.a

- ***resposta ao parágrafo 160 (parágrafos 6 a 24)***
- ***resposta ao parágrafo 161 (parágrafos 25 a 40)***
- ***resposta ao parágrafo 162 (parágrafos 41 a 69)***
- ***resposta ao parágrafo 163 (parágrafos 70 a 75)***

Item II.b (parágrafo 76)

Item II.c (parágrafos 77 a 92)

Conclusões (parágrafos 93 a 103)

Sugestões



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
3ª ICE - Divisão de Auditoria



Item II - determinar ao Diretor- Geral do DER que, em 30 dias contados do conhecimento desta decisão, apresente suas razões de justificativa, sob pena de aplicação da sanção prevista no inciso II do art. 57 da Lei Complementar nº 1/94 do Distrito Federal, sobre:

a) a inobservância dos dispositivos legais, especialmente os citados nos parágrafos 160, 161, 162 e 163 da Informação nº 19/01;

Reposta ao Parágrafo 160 – DER (fls. 459/461)

“160. Cabe, pela imprevidência e omissões na elaboração do projeto básico de que resultaram os problemas exaustivamente comentados, pela infração do art. 7.º, § 2.º, inc. I, (necessidade do projeto básico) combinado com o art. 6.º, inc. IX (conceituação de projeto básico) e art. 7.º, § 6º (responsabilização) da Lei n.º 8.666/93, atribuir-se responsabilidade ao Sr. Samuel Dias Júnior – chefe da Divisão de Estudos e Projetos, solidariamente, com os Srs. Reinaldo Teixeira Vieira – Diretor Técnico e Brasil Américo Louly Campos – Diretor Geral do DER/DF.”

“(…)

Ensina o Mestre Administrativista Hely Lopes Meireles, verbis: “Anteprojeto ou projeto básico é o conjunto de elementos que define a obra que compõem o empreendimento a ser realizado e que possibilita a estimativa de seu custo final e de prazo de execução. É o esboço da obra com suas características fundamentais, para ser desenvolvido e detalhado no projeto executivo, com as especificações para sua realização, dentro das normas técnicas adequadas.” (Licitação e Contrato Administrativo, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1997, pg. 41).

O projeto básico, pois, fundamenta-se em estudos preliminares de viabilidade técnica e possibilita a avaliação do custo da obra e os métodos de execução, constituindo-se no ponto de partida para a elaboração do projeto executivo.

Com estas definições podemos afirmar com segurança que o DER jamais realizou uma licitação sem o devido projeto básico e que todos os projetos básicos elaborados contemplam os requisitos exigidos pela Lei de regência.

Não há, pois, imprevidência e omissões na elaboração dos projetos básicos que compõem os processos licitatórios do DER.

Além do que, é por demais vago e subjetivo, afirmar que houve imprevidência e omissões na elaboração do projeto básico.

Sequer houve imprevidência e omissões na realização das licitações por falta de projetos básicos. Eles foram elaborados e compõem os processos respectivos.

Não é correto afirmar, nem posso concordar com a afirmação de que os projetos básicos do DER são “mal elaborados”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
3ª ICE - Divisão de Auditoria



Ao contrário, os profissionais do DER têm demonstrado ao longo dos anos que são capazes e competentes naquilo que fazem e sempre primaram pela legalidade de seus atos.

Desde a edição da Lei 8666 em 1993, que o DER vem adotando os mesmos procedimentos em suas licitações. As alterações até agora introduzidas, algumas determinadas por essa Egrégia Corte, tiveram o objetivo de aprimorar os atos licitatórios e nesse mister nenhuma observação fora feita até então.

Estamos certos de que tal afirmação dos auditores que assinam a Informação nº 19/01, será corrigida por esse Egrégio Plenário.

Mais considerações sobre o projeto básico, encontram-se expendidas nas razões de justificativas apresentadas em conjunto pelo Diretor Técnico, Eng. Reinaldo Teixeira Vieira, e pelo Chefe da Divisão de Estudos e Projetos, Eng. Samuel Dias Júnior, em anexo; razões as quais adoto em seu mérito, pelo princípio da economia processual, fazendo, assim parte integrante desta defesa.”

6. A Lei nº 8.666/93, define claramente projeto básico, em seus artigos 6º, IX, e 7º, I, §2º, transcritos na seqüência:

“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:

- a) desenvolvimento da solução escolhida de forma a fornecer visão global da obra e identificar todos os seus elementos constitutivos com clareza;**
- b) soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a minimizar a necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo e de realização das obras e montagem;**
- c) identificação dos tipos de serviços a executar e de materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como suas especificações que assegurem os melhores resultados para o empreendimento, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;**
- d) informações que possibilitem o estudo e a dedução de métodos construtivos, instalações provisórias e condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;**



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
3ª ICE - Divisão de Auditoria



- e) subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendendo a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso;**
- f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados;**

Art.7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão aos disposto neste artigo e, em particular, à seguinte sequência:

(...)

§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

- I - houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório;**
- II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;**
- III - houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma;**

7. Conforme se vê, o legislador definiu especificamente os requisitos do projeto básico a ser elaborado pelas entidades públicas, não discriminando os tipos de obras, portanto, tal definição deve ser observada inclusive para obras de pavimentação e construção de obras de arte especiais.

8. Apesar de o Diretor Geral do DER afirmar que “jamais realizou uma licitação sem o devido projeto básico e que todos os projetos básicos elaborados contemplam os requisitos exigidos pela Lei de regência”, tal afirmativa não pôde ser constatada no acompanhamento das obras por este corpo técnico.

9. A Informação nº 19/01 aponta em detalhes as falhas constatadas durante a realização de auditoria no DER, no tocante à execução das obras dos viadutos, que em resumo podem ser descritas como: falhas nos cronogramas, em virtude de falta de previsão de períodos chuvosos; atrasos nas obras, em decorrência de sondagem realizada apenas após a contratação da obra; alterações de preços decorrentes de acréscimo de quantidades, consequência de modificações de projeto executivo; modificações na obra buscando adequá-la às exigências ambientais, etc.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
3ª ICE - Divisão de Auditoria



10. Conforme demonstrado na citada Informação, o planejamento do DER tem sido insatisfatório. A realização de estudos preliminares (sondagens, prospecções geotécnicas, etc.) tempestivos e elaboração de cronogramas realistas é, não só recomendado pela boa técnica, como também objeto de determinação legal.

11. O Diretor Técnico do DER, Eng. Reinaldo Teixeira Vieira, e o Chefe da Divisão de Estudos e Projetos, Eng. Samuel Dias Júnior, às fls. 524/532, apresentam o seguinte entendimento:

“Carlos Pinto Coelho Motta, in sua obra “Eficácia nas licitações e Contratos, 5ª edição, comenta que o “projeto básico fundamenta-se em estudos preliminares de viabilidade técnica, incluindo impacto ambiental, e possibilita a avaliação do custo da obra e os métodos de execução”, trazendo os seguintes elementos:

- Desenvolvimento da solução escolhida fornecendo visão global da obra;
- Soluções técnicas globais com detalhes, visando minimizar a necessidade de reformulação;
- Identificação dos tipos de serviços, materiais e equipamentos – especificações, sem frustrar o caráter competitivo;
- Informações que permitam estudo e dedução de métodos construtivos, instalações e condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo;
- Subsídios para montagem do plano de licitação – gestão da obra contendo programação, estratégia de suprimentos e de fiscalização;
- Orçamento detalhado do custo global da obra.

Os projetos básicos elaborados pela Divisão de Estudos e Projetos do DER-DF contemplam todos os requisitos exigidos pela Lei de regência, acima transcritos, incluso os elementos acima apontados pelo insigne Carlos Pinto Coelho Motta.

O Saudoso Hely Lopes Meirelles, in sua obra “Licitação e Contrato Administrativo, Editora Revista dos Tribunais, página 41”, legou-nos o seguinte ensinamento:

“Anteprojeto ou projeto básico é o conjunto de elementos que define a obra que compõem o empreendimento a ser realizado e que possibilita a estimativa de seu custo final e de prazo de execução. É o esboço da obra com suas características fundamentais, para ser desenvolvido e detalhado no projeto executivo, com as especificações para sua realização, dentro das normas técnicas adequadas.”

Aprofundando-se no estudo da natureza e conceituação do projeto básico, temos presente as informações contidas no “Informativo Licitações e Contratos” n. 61, de março de 1999, que passamos a descrever:



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
3ª ICE - Divisão de Auditoria



“Normalmente a exigência de projeto básico pressupõe a realização de uma obra ou de um serviço complexo, que exija estudos e avaliações prévias, bem como detalhamento técnico apurado.

...Ainda, nos termos do que prescreve o art. 1º da Resolução n. 361, de 10.12.91 – CONFEA, projeto básico é o “conjunto de elementos que define a obra, o serviço ou o complexo de obras e serviços que compõe o empreendimento, tal modo que suas características básicas e desempenho almejado estejam perfeitamente definidos, possibilitando a estimativa de seu custo e prazo de execução”.

Em outras palavras, projeto básico é um documento elaborado pelo ente/órgão licitador que visa à demonstração da viabilidade da execução do objeto, que conterà, por consequência, sua descrição detalhada e servirá de base para a elaboração das propostas.”

A área técnica do DER-DF sempre primou pela legalidade de seus atos, em especial a elaboração de projetos básicos com os elementos necessários para a eficaz consecução dos procedimentos licitatórios e consequente contratação de obras e serviços de engenharia.

(...)

Ao analisar os projetos dos contratos em que já haviam ocorrido aditamento de valor, os Técnicos desta Colenda Corte de Contas incorreram em dois sérios equívocos, a saber. O primeiro é o fato de se pensar que há precariedade dos elementos técnicos da obra em função da não previsão de alguns serviços que em condições normais não seriam previstos e quando da execução das obras foram necessários e o segundo fato é que os projetos básicos atenderam o disposto na Lei 8.666/93, uma vez que não houve qualquer dúvida com relação à caracterização do objeto, nem mesmo por parte dos servidores do TCDF encarregados da auditoria. Os acréscimos ao valores dos contratos, ocorridos em alguns casos, são decorrentes das imprevisibilidades normais de obras, o que a própria Lei 8.666/93, considera como um fato normal, por admitir aditivo ao valor dos contratos.

A preparação do projeto básico é a atividade que inicia todo o processo de execução de uma obra e é desenvolvido dentro das melhores condições possíveis para a perfeita consecução dos serviços. Não é correto assim afirmar que os projetos básicos do DER/DF são “mal elaborados” e que os cronogramas são meramente formalistas. Cabe ressaltar que o cronograma inicialmente elaborado deve ser melhorado e detalhado pelo “plano de ataque dos serviços” a ser elaborado pela Contratada, conforme consta por exemplo do edital da Concorrência 025/99 na folha 39, item 3.6 entre outros. O cumprimento deste item é de obrigação da Contratada e deve ser submetido à Fiscalização do DER/DF para aprovação, não podendo-se considerar culpada a área técnica do DER/DF pelo não atendimento de um item da obra. Além da obrigação editalícia e contratual da apresentação do cronograma definitivo, adequado às dificuldades e possíveis imprevisões, a contratada declara ter conhecimento de todas as informações prévias e condições locais do objeto contratado, visando o seu perfeito cumprimento. A aprovação do



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
3ª ICE - Divisão de Auditoria



cronograma definitivo, decisões e definições no andamento direto das obras são de responsabilidade do Executor (fiscalização).

(...)

O Balão do Colorado, hoje já inaugurado propicia aos seus usuários, um ganho enorme na qualidade de vida, economia de derivados de petróleo, e no tempo de deslocamento das pessoas, melhoria da qualidade ambiental, e principalmente na economia do Estado, com a retirada dos congestionamentos, e na minimização dos acidentes, propiciando uma rodovia segura e confortável. Esta obra, de solução simples, mas complexa na sua infra-estrutura nas exigências ambientais, (posteriores a conclusão de seu projeto básico), traduzem a imprevisibilidade da execução de um empreendimento desta monta, possibilitando o surgimento de eventos desfavoráveis, distinguindo-a das obras convencionais.

Por tudo que anteriormente foi citado da obra do Balão do Colorado e pela sua importância que já desempenhava no desenvolvimento do trânsito na região do mesmo, a nota divulgada na Coluna Valéria Blanc, datada de 09 de agosto de 2000 (fl. 165), motivo de recomendação do Ministério Público ao TCDF, e através do Ofício nº 409/2000 de 11 de agosto de 2000, (fl. 163) para inclusão da obra na Auditoria do TCDF, e acolhida por este, é curiosa, e carece de qualquer fundamento técnico, sem nenhum conhecimento dos fatos, e no nosso entender com certo ar de deboche, “cada buraco que se faz ali, jorra água até as nuvens. Um nova licitação, mais cara do que o preço das obras – esquisito isso... – está sendo feita agora a drenagem do lugar mal-escolhido pra chuchu”.

A UnB – Universidade de Brasília – Departamento de Engenharia Civil e Ambiental foi contratada, e através de uma ampla campanha de sondagens e ensaios de campo e de laboratório, avaliaram o sistema de drenagem, a caracterização geológica – geotécnica e o comportamento dos recursos hídricos na área de influência da obra e a estabilidade dos taludes da obra.

Estes estudos concluíram e demonstraram a inverdade e parcialidade das informações errôneas e falsas, jogadas na mídia, denegrindo a imagem do órgão e de seus técnicos, por pessoa desqualificada tecnicamente pois os impactos ambientais causados pelo empreendimento não foram significativos, e restritos exclusivamente as áreas adjacentes, conforme descrito no Relatório de Consultoria para a Definição do Impacto sobre os Recursos Hídricos na Bacia do Córrego do Urubu devido a implantação do Balão do Colorado.

Além do mais, foi firmado entre o GDF e os órgãos ambientais IBAMA, SEMARH e Ministério Público Federal, um Termo de Ajustamento de Conduta, incluindo a obra do Balão do Colorado, que demonstra por parte dos anexos signatários o interesse em solucionar todos os problemas apontados para a proteção ambiental, patrimônio público e social e de ordem urbanística, no qual o DER-DF vem cumprindo fielmente tudo que foi comprometido, visando reafirmar o seu comprometimento com o meio



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
3ª ICE - Divisão de Auditoria



ambiente em comunhão com todos os órgãos ambientais e Ministério Público Federal.

Na programação de obras para o Balão do Colorado, constatou-se tecnicamente tratar de obras com características técnicas distintas que demandaram diferentes soluções tecnológicas, as obras-de-arte especiais e as obras de pavimentação, são, em geral, executadas por empresas e profissionais com perfis distintos. Assim sendo, coube a separação dos serviços para aumentar as chances de atingir-se melhor qualidade dos serviços em função da maior especialização das empresas contratadas, e que consequentemente possibilita a participação no processo licitatório de um maior número de empresas.

(...)

Pelo exposto concluímos que o atraso relatado, não pode ser atribuído à qualidade do projeto, mas sim, à demora de quase 3 meses, por parte da contratada, na entrega dos projetos em condições de ser aprovado e ocorrência de eventos que não foram previstos inicialmente em função dos dados coletados preliminarmente não apontarem para a possibilidade dos mesmos virem a ocorrer.

Ressalta-se também, pelo que foi exposto acima, que houve claro equívoco por parte dos servidores do TCDF no entendimento dos procedimentos de projeto e da obra do Viaduto Norte do Colorado, obra tratada com “minudência” (parágrafo 26). A incompatibilidade alegada entre os projetos da trincheira e do viaduto, na verdade só existiu nas argumentações da Contratada; a dependência de escavação da trincheira para a execução do viaduto é um sofisma como já demonstrado com exemplos reais; a execução de sondagens nada mais é do que uma obrigação da Contratada prevista no edital; a presença de água aflorando nos cortes, apesar de dificultar a execução das fundações não pode ser considerado impedimento para execução das mesmas; e finalmente, o projeto só estava em condição de ser aprovado 3 meses após a sua apresentação inicial.

Além do mais, como já mencionado no Parágrafo 19, a prorrogação de prazos, motivada por atraso, é involuntária e prejudicial a todas as partes envolvidas, não sendo de interesse de ninguém, pois nada se ganha com isso, só se perde, sem ônus nenhum para o erário público.” (sic)

12. Mais uma vez, os técnicos daquela autarquia afirmam a existência de projetos básicos bem elaborados e executados de acordo com o estatuído em lei, entretanto, os elementos de projeto básico, trazidos pelo ilustre Carlos Pinto Coelho Motta, não foram verificados nas obras do DER-DF. Em quase todas as obras analisadas constatou-se a necessidade de reformulação das premissas iniciais, tendo em vista a constatação de tipos de solos diferentes dos apresentados no projeto básico. Não se verificaram também, estudos e dedução de métodos construtivos, instalações e condições organizacionais para a obra, bem como compatibilização prévia dos projetos, a exemplo das obras do Balão do Colorado que atrasaram em virtude de problemas de adequação de

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**
3ª ICE - Divisão de Auditoria

taludes e dificuldades na execução dos projetos pela contratada, e ainda, decorrente de adaptação às exigências ambientais.

13. Os projetos básicos do DER-DF não forneceram a contento subsídios para gestão da obra, apesar de o defendente alegar a declaração da contratada sobre ter conhecimento de todas as informações prévias e condições locais para a execução da obra, haja vista os atrasos observados, provenientes de alterações das proposições iniciais.

14. Pode-se extrair da transcrição das justificativas apresentadas pelo Diretor Técnico e pelo Chefe da Divisão de Estudos e Projetos, alegações sobre a realização tempestiva de estudos geotécnicos necessários para a boa execução das Obras do Balão do Colorado, contudo, da análise dos documentos apresentados, constatou-se que tais estudos geotécnicos, os quais deveriam compor o Projeto Básico, foram realizados após a contratação da obra em março de 2000 (fl. 208), conforme segue:

Quadro I

Documento	Data	Fls.
Parecer Técnico do IEMA – Balão do Colorado	28/04/00	764/768
Requerimento de Licença de Instalação ao IEMA	17/05/00	770
Licença de Instalação - IEMA	12/07/00	774
Relatório UnB – Túnel de drenagem para as obras rodoviárias do Balão do Colorado	Fevereiro/2001	828/869
Relatório UnB – Consultoria para a definição do impacto sobre os recursos hídricos na Bacia do Córrego do urubu devido à implantação do Balão do Colorado	Março/2001	777/803
Relatório UnB – Muros de contenção dos taludes laterais ao viaduto “Sobradinho” nas obras rodoviárias do Balão do Colorado	Março/2001	870/886
Relatório UnB – Projeto de Drenagem superficial e profunda das obras de implantação do Balão do Colorado	Março/2001	887/893
Relatório UnB – Análise de estabilidade e estabilização dos taludes de escavação das obras do Balão do Colorado	Março/2001	904/917
Relatório UnB – Relatório Técnico das investigações geológico-geotécnicos efetuadas para caracterização da área de implantação do Balão do Colorado em Sobradinho - DF	Março/2001	918/1017

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**
3ª ICE - Divisão de Auditoria**Quadro I- continuação**

Documento	Data	Fls.
Relatório UnB – Relatório de consultoria para a definição do impacto sobre os recursos hídricos na Bacia do Córrego do urubu devido à implantação do Balão do Colorado	Março/2001	1018/1044
Relatório UnB – Túnel de drenagem para as obras rodoviárias do Balão do Colorado: Revisão R1	Maió/2001	894/903

15. A alegação de que estudos técnicos haviam sido realizados não é plausível, vez que as obras foram licitadas e consequentemente contratadas sem que o DER-DF e os licitantes tivessem conhecimento das condições reais do subsolo onde as obras seriam executadas. Não é admissível que obras para execução de trincheiras, onde são necessárias grandes escavações sejam iniciadas sem a total caracterização do terreno. Tal desconhecimento provocou, conforme demonstrado na Informação nº. 19/01, atrasos na execução do cronograma, aditivos ao contrato, e ainda contratação de novas empresas para adequação do sistema viário à situação encontrada.

16. Diante do exposto, pode-se concluir que os projetos básicos não possuíam o 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 assegurassem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilitassem a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução.

17. A Jurisdicionada apresenta ainda extensa descrição do processo de urbanização brasileiro, concluindo (fls. 528/529):

“Essa conjuntura comprova a importância social, econômica e ambiental do tema, e adequada e pronta foi a resposta do GDF na solução dos conflitos de trânsito, construindo viadutos e acessos viários inteligentes, dentro das normas técnicas, rodovias seguras e adequadas às necessidades de deslocamento da população, cumprindo um compromisso assumido do atual Governo.

Sendo assim, o Balão do Colorado (entre todos os outros executados tais como Catetinho, Candangolândia, Samambaia-Recanto das Emas, Pistão Sul, Santa Maria, Torto, etc.) foi uma resposta imediata do GDF, na solução do trânsito em nossas cidades, caracterizado pelas grandes distâncias geográficas das mesmas e pela necessidade de transporte motorizado devido as suas particularidades arquitetônicas.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
3ª ICE - Divisão de Auditoria



18. É importante salientar que este corpo técnico não questiona a importância da obra para o melhoramento do sistema viário do DF, o que se questiona é a falta de planejamento e consequentemente a elaboração de projetos básicos em desacordo com a Lei.

19. O entendimento da Jurisdicionada, de acordo com a afirmação de que o Projeto Básico visa demonstrar a viabilidade de execução do objeto, parece ser no sentido de que tal documento não precisa definir claramente os métodos construtivos, o prazo de execução e o custo da obra. A Jurisdicionada se utiliza de uma prerrogativa legal – a possibilidade de realização de aditivos (art. 65, Lei n. 8.666/93) – para não ter que elaborar projetos básicos de acordo com o dispositivo legal.

20. Neste sentido apresenta-se o entendimento do Tribunal de Contas da União - TCU nos autos de nº 003.231/2001-0, referente à auditoria realizada nas obras da duplicação da BR-230, trecho João Pessoa/Campina Grande, Estado da Paraíba, destacando-se os seguintes trechos contidos no voto do Ministro Relator, Sr. Valmir Campelo, bem como Acórdão 67/2002 – Plenário de 13/03/2002 (fls. 1307/1326):

"(...)

7.2.1 RAZÕES DE JUSTIFICATIVA (Trechos):

7.2.1.1 'A propósito da provisão do uso de MOTOSCRAPER no movimento de terras 'sabendo-se de sua provável inviabilidade operacional já na fase de elaboração do projeto básico', é do inteiro entendimento daqueles que atuam nesse campo da Administração Pública, que tais projetos básicos não são perfeitos e completos. Ademais, todas as partes envolvidas têm pleno conhecimento de que os projetos básicos são pouco fundamentados em algumas tarefas mais complexas, às vezes alicerçadas em estimativas, a serem detalhadas com maior precisão nos projetos executivos, e que durante todo o processo construtivo deverão ocorrer as alterações e os remanejamentos necessários ao bom andamento dos trabalhos, com amparo em normas específicas da legislação pertinente'

(...)

7.2.1.12 'O projeto básico, como o próprio nome esclarece e o inciso IX do artigo 6.º da Lei n.º 8.666/93 define, não é um produto final acabado, mas um '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' (fl. 48, item 4.3).

7.2.1.13 'Já o projeto executivo por ser um 'conjunto dos elementos necessários e suficientes à execução completa da obra, de acordo com as normas pertinentes da Associação Brasileira de Normas Técnicas -



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
3ª ICE - Divisão de Auditoria



ABNT'; o § 1.º do art. 7.º, prevê que sua elaboração possa ser feita 'concomitantemente com a execução das obras e serviços', num claro reconhecimento da necessidade de adaptações e correções do projeto básico.' (fl. 48, item 4.4).

7.2.1.14 'A ocorrência de falhas, impropriedades e senões no projeto básico são admissíveis e devem ser corrigidas no projeto executivo, com o cuidado da parte da administração pública em não permitir o inflacionamento do contrato quando já assinado em decorrência de licitação calcada no projeto básico' (fl. 48, item 4.5).

(...)

7.2.2 ANÁLISE:

(...)

7.2.2.6 A propósito da colocação do DER/PB de que o Projeto Básico definido pela Lei n.º 8.666/93 não é um produto acabado, ressaltamos que o planejamento de construção de uma rodovia passa por três estágios: Plano Diretor (diretrizes governamentais de investimento), Fase Preliminar (estudos de viabilidade técnica, econômica e financeira, de tráfego, topográficos, geológicos, geotécnicos, hidrológicos e de proteção ao meio ambiente) e Projeto Final de Engenharia (composto dos projetos geométrico; de drenagem; terraplenagem; pavimentação; obras de arte correntes e especiais; sinalização, paisagismo, defensas, cercas e proteção ambiental; de desapropriação; de interseções, retornos e acessos).

7.2.2.7 O DNER denomina o Projeto Final de Engenharia de Projeto Executivo e de Projeto Básico a Fase Preliminar ou Anteprojeto de Engenharia, composto de estudos de reconhecimento e exploração, apresentado em memorial com descrição das alternativas estudadas e das características geométricas, quantificadas, orçadas com custos unitários de mercado ou coletados diretamente do sistema de preços de órgãos promotores de rodovias (DNER, DER, ...), demonstrando a análise técnica, econômica e financeira dos traçados estudados (alternativas de caminhos de passagem da rodovia) para a tomada de decisão político-administrativa de realizar a obra.

7.2.2.8 Portanto, o Anteprojeto de Engenharia de uma rodovia com seu orçamento básico estimado, denominado de Projeto Básico pelos órgãos empreendedores de rodovia, é um engodo utilizado nas licitações de obras rodoviárias como sendo o Projeto Básico exigido pela Lei n.º 8.666/93, definido em seu art. 6.º, inciso IX, devendo conter os elementos elencados nas alíneas 'a' a 'f' do referido inciso.

7.2.2.9 O engodo reside na aceitação de tal projeto básico desprovido de detalhamento completo, composto dos projetos específicos (contidos no Projeto Final de Engenharia, denominado de Projeto Executivo pelos órgãos empreendedores de rodovia), (a) desenvolvidos da solução escolhida, de forma a fornecer visão global da obra e identificar todos os seus elementos constitutivos com clareza; (b) com soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a minimizar a necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo e de realização das obras e montagem; (c) identificando os tipos de serviços a



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
3ª ICE - Divisão de Auditoria



executar e de materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como suas especificações que assegurem os melhores resultados para o empreendimento, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução. [(a), (b) e (c) são elementos exigidos no Projeto Básico definido no inciso IX do art. 6.º da Lei n.º 8.666/93].

7.2.2.10 Conclui-se que o Projeto Básico exigido na licitação de obras rodoviárias (integrante do edital - art. 40, § 2.º, da Lei n.º 8.666/93) é o Projeto Final de Engenharia da rodovia, denominado pelos órgãos licitantes de Projeto Executivo, que atende aos requisitos definidos no art. 6.º, inciso IX com as alíneas 'a' a 'f' da Lei n.º 8.666/93, e não o Anteprojeto de Engenharia da rodovia, denominado pelos órgãos licitantes de Projeto Básico, este impróprio para a licitação pública.

7.2.2.11 Portanto, Projeto Executivo assim denominado pelos órgãos licitantes de rodovia é o próprio Projeto Básico exigido pela Lei n.º 8.666/93. Já o Projeto Executivo definido na Lei de Licitação, entendemos dizer respeito ao plano logístico (plano de ataque às obras), aprovado pelo contratante, obedecendo aos elementos constantes do Projeto Básico (Projeto de Engenharia), para a execução completa da obra, concebido para ser operacionalizado no prazo de execução previsto no cronograma físico-financeiro, de maneira organizada, funcional, econômica, eficiente, observando-se as normas de fiscalização, segurança, saúde, proteção ao meio ambiente e as pertinentes à Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT. Pode ser desenvolvido concomitantemente com a execução das obras e serviços, desde que autorizado pela Administração (art. 7.º, § 1.º, da Lei n.º 8.666/93). Sua elaboração pode ser incluída como encargo do licitante/contratado ou pelo preço previamente fixado pela Administração (art. 9.º, § 2.º, da Lei n.º 8.666/93). No presente caso, sua elaboração foi incluída como encargo da vencedora do certame licitatório, com prazo de apresentação de até dez dias consecutivos após a publicação do extrato do contrato, conforme previsto no item 17.6-h do Edital da Concorrência n.º 08/98 do DER/PB.

7.2.2.12 Assim entendido, poderá o E. TCU determinar que, nas licitações de obras rodoviárias, seja considerado como Projeto Básico exigível pela Lei n.º 8.666/93 o Projeto Final de Engenharia denominado pelos órgãos licitantes de Projeto Executivo, sem prejuízo da exigência do Projeto Executivo definido pela mesma lei (art. 6.º, inciso X). Caso contrário, a exemplo aqui presente, perdurará a rotineira manobra dos licitantes de obras rodoviárias que se aproveitam da confusão existente na interpretação do que é projeto básico e projeto executivo definidos na Lei n.º 8.666/93, deixando pendências técnicas da obra para ser resolvidas no decorrer de sua execução, surgindo a indústria dos famigerados aditivos contratuais, decorrentes, via de regra, da mal elaboração do denominado Projeto Básico, ora apresentado na licitação (Projeto de Engenharia contendo apenas a relação dos serviços e quantidades a executar e as respectivas Especificações Técnicas), sendo, na verdade, apenas um Anteprojeto da rodovia, insuficiente para atender às exigências legais da licitação



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
3ª ICE - Divisão de Auditoria



(...)

CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

(...)

12.1 Determinar, com fundamento nos arts. 43, inciso I, e 45, da Lei n.º 8.443/92, ao Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes - DNIT, ex-DNER, que:

(...)

b) nas licitações de obras rodoviárias, seja considerado como Projeto Básico exigível pela Lei n.º 8.666/93, o Projeto Final de Engenharia denominado pelos órgãos licitantes de Projeto Executivo, sem prejuízo da exigência do Projeto Executivo definido pela mesma Lei (art. 6.º, inciso X);

(...)

Acórdão

8.4 - determinar, com fundamento nos arts. 43 e 45 da Lei n.º 8.443/92, ao Departamento Nacional de Infra-estrutura de Transportes - DNIT que:

(...)

8.4.2 - nas licitações de obras rodoviárias, seja considerado como Projeto Básico exigível pela Lei n.º 8.666/93, o Projeto Final de Engenharia denominado pelos órgãos licitantes de Projeto Executivo, sem prejuízo da exigência do Projeto Executivo definido pela mesma Lei (art. 6.º, inciso X); "

21. Assim, conforme se vê, não existe o entendimento que a ocorrência de falhas, impropriedades e incoerências no projeto básico são admissíveis e devem ser corrigidas no projeto executivo, tampouco cabe a idéia de que o projeto básico não é um produto acabado. A posição do TCU é a de que o planejamento de construção de uma rodovia deve passar por três estágios: Plano Diretor (diretrizes governamentais de investimento), Fase Preliminar (estudos de viabilidade técnica, econômica e financeira, de tráfego, topográficos, geológicos, geotécnicos, hidrológicos e de proteção ao meio ambiente) e Projeto Final de Engenharia (composto dos projetos geométrico; de drenagem; terraplenagem; pavimentação; obras de arte correntes e especiais; sinalização, paisagismo, defensas, cercas e proteção ambiental; de desapropriação; de interseções, retornos e acessos).

22. Desta forma, aquela Corte de Contas conclui que o Projeto Básico exigido na licitação de obras rodoviárias (integrante do edital - art. 40, § 2.º, da Lei n.º 8.666/93) é o Projeto Final de Engenharia da rodovia, denominado pelos órgãos licitantes de Projeto Executivo, que atende aos requisitos definidos no art. 6.º, inciso IX com as alíneas 'a' a 'f' da Lei n.º 8.666/93, e não o Anteprojeto de Engenharia da rodovia, denominado pelos órgãos licitantes de Projeto Básico, este impróprio para a licitação pública. Assim, Projeto Executivo assim denominado



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
3ª ICE - Divisão de Auditoria



pelos órgãos licitantes de rodovia é o próprio Projeto Básico exigido pela Lei n.º 8.666/93. Já o Projeto Executivo definido na Lei de Licitação, entende-se dizer respeito ao plano logístico (plano de ataque às obras), aprovado pelo contratante, obedecendo aos elementos constantes do Projeto Básico (Projeto de Engenharia), para a execução completa da obra, concebido para ser operacionalizado no prazo de execução previsto no cronograma físico-financeiro, de maneira organizada, funcional, econômica, eficiente, observando-se as normas de fiscalização, segurança, saúde, proteção ao meio ambiente e as pertinentes à Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT.

23. Deste modo, entende-se pertinente determinar ao DER-DF, a exemplo da citada Decisão do TCU, que, nas licitações de obras rodoviárias, seja considerado como Projeto Básico exigível pela Lei nº 8.666/93 o Projeto Final de Engenharia, incluindo: os estudos de viabilidade técnica, econômica e financeira, de tráfego, topográficos, geológicos, geotécnicos, hidrológicos e de proteção ao meio ambiente, além dos projetos geométrico, de drenagem, terraplenagem, pavimentação, obras de arte correntes e especiais, sinalização, paisagismo, defensas, cercas, de desapropriação, de interseções, retornos e acessos, sem prejuízo da exigência do Projeto Executivo definido pela mesma Lei (art. 6.º, inciso X). Caso contrário, persistirá sempre a confusão na interpretação do que é projeto básico e projeto executivo definidos na Lei n.º 8.666/93, deixando pendências técnicas da obra para ser resolvidas no decorrer de sua execução, surgindo continuamente a necessidade de aditivos contratuais, decorrentes, via de regra, da má elaboração do denominado Projeto Básico, ora apresentado na licitação (Projeto de Engenharia contendo apenas a relação dos serviços e quantidades a executar e as respectivas Especificações Técnicas), sendo, na verdade, apenas um Anteprojeto da rodovia, insuficiente para atender às exigências legais da licitação.

24. Entende-se ainda, não justificadas as imprevidências e omissões na elaboração de projeto básico de que resultaram os problemas exaustivamente comentados, cabendo atribuir-se responsabilidade ao Sr. Samuel Dias Júnior – chefe da Divisão de Estudos e Projetos, solidariamente, com os Srs. Reinaldo Teixeira Vieira – Diretor Técnico e Brasil Américo Louly Campos – Diretor Geral do DER/DF, pela infração do art. 7.º, § 2.º, inc. I, (necessidade do projeto básico) combinado com o art. 6.º, inc. IX (conceituação de projeto básico) e art. 7.º, § 6º (responsabilização) da Lei n.º 8.666/93.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
3ª ICE - Divisão de Auditoria



Reposta ao parágrafo 161 – DER (fls. 461/462)

“161. Aos mesmos mencionados no parágrafo anterior e ao Sr. Fauzi Nacfur, Procurador Jurídico do DER, responsável pelo parecer final para o aditivo de valor ao Contrato n.º 040/2000, de conformidade com os registro constantes no Processo n.º 113.035.029/99 (fls. 815 a 823, verso), deve-se atribuir responsabilidade pela infração do art. 65, § 2.º (ultrapassagem do limite permitido para aditamentos de valor) da mesma Lei de regência.”

“Há providencial discussão doutrinária e jurisprudencial sobre o aumento qualitativo e quantitativo, no que pertine ao artigo 65, §2º, da Lei n. 8.666/93. Encontra-se em anexo pronunciamento do titular da Procuradoria Jurídica do DER-DF, que transcreve parecer de lavra do eminente Professor Titular da Faculdade da PUC-SP, Sr. Celso Antônio Bandeira de Mello, colhido no Boletim de Direito Administrativo, da Editora NDJ Ltda., veiculado no mês de janeiro/2002, e a Decisão n. 813/2000 do Tribunal de Contas da União, ambas sobre o imperativo legal ora infocado e que adoto em seu mérito, deixando de transcrever pelo princípio da economia processual, fazendo, assim parte integrante desta defesa.

É importante frisar o comentado pelo Procurador Jurídico desta Casa:

“Por fim, cabe registrar o descrito no parágrafo 158 da Informação n. 19/01-TCDF, “*verbis*”:

“158. Tendo-se como foco principal, o processo licitatório de obras em que se integravam os propalados viadutos, mereceu atenção especial o conjunto de contratos referentes ao Balão do Colorado, por ter seu custo final quase 3 vezes o valor originalmente orçado, e outros envolvendo 9 obras de arte especiais (viadutos), que, embora licitados a preço global, tiveram aditivos de valor próximos a 25% com um deles ultrapassando esse limite. A especificação completa desses contratos está nos §§ 90 e 91 desta Informação”. (*grifo nosso*)

Como anotado pelo subscritor da Informação n. 19/01 apenas um dos contratos auditados ultrapassou o limite de 25%, logo o DER-DF agiu peremptoriamente dentro dos limites mais que razoáveis, sendo que a ultrapassagem ficou em estritos 4,55% acima dos 25%, o que não autorizaria nova licitação face ao princípio da razoabilidade e também pelo fato de merecer urgente intervenção “*in loco*”, pelo alto risco de acidentes de trânsito até com vítimas fatais, em tudo informado pelo Executor do Contrato”.

25. Traz-se aos autos trechos das razões de justificativas apresentadas pelo Sr. Fauzi Nacfur (fls. 482/ 519), que foram adotadas na totalidade pelo Diretor-Geral do DER-DF:



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
3ª ICE - Divisão de Auditoria



“(…)

Não entendemos que houve a infração comentada, senão vejamos:

Pela Portaria n.5, de 13 de abril de 2000, subscrita pelo Secretário de Obras do Distrito Federal, foi designado o Engenheiro Getúlio Rodor, matrícula n. 97.032-8, ocupante do cargo de Assistente do Gabinete do respectivo Secretário, para ser o executor de contratos de obras junto ao DER-DF.

Referido Executor, em sua primeira manifestação às fls. 818 do Processo n. 113035029/99, referente ao Contrato n. 040/2000, dirigiu-se ao Diretor de Obras do DER-DF, em 22/05/2000, nos seguintes termos:

“Senhor Diretor:

Estamos encaminhando a Vossa Senhoria para conhecimento os documentos abaixo relacionados, relativos ao Contrato n. 040/2000.

01- laudo de sondagem do terreno da obra em questão.

02- planta de locação das estacas, como fundação sugerida.
- planta de forma dos elementos estruturais

03- orçamento, bem como justificativa de especialista, para a modificação de fundação direta para a fundação em estaca tipo raiz.

Esclarecemos, outrossim, que através de análise superficial, tal alteração faz-se necessário. Todavia gostaríamos que tais documentos fossem encaminhado à DEP/DITEC para um pronunciamento oficial. Face ao exíguo prazo contratual restante, torna-se desnecessário lembrar a urgência do parecer solicitado.

Certos de atenção especial. Subscrevemo-nos.”

Em sede de análise, a DITEC entendeu que o projeto deveria ser aprovado do ponto de vista técnico, ante a constatação de modificação das fundações. Entendeu também que os preços unitários dos serviços para execução de estaca raiz, apresentados pela empresa FABRO Construtora Ltda, detentora do Contrato n. 040/2000, estavam de acordo com os praticados pelo DER-DF, já com aplicação do fator K=0,80 proposto pela referida empresa à época da licitação.

Após conhecimento dos referidos pareceres favoráveis, quanto à análise técnica e econômica do projeto, solicitou, às fls. 820-v, o aditivo contratual no valor do serviço extra.

O processo foi remetido à esta PROJUR para elaboração do primeiro aditivo, que traz a seguinte redação em suas cláusulas primeira e segunda:

“CLÁUSULA PRIMEIRA

Fica acrescido ao objeto do contrato, a execução de serviços adicionais de fundações, consoante proposta da Contratada às fls. 815/817 e manifestações concordantes dos órgãos do DER-DF às fls. 820 do processo.

CLÁUSULA SEGUNDA

Fica suplementado o valor do presente contrato em R\$59.791,12 (cinquenta e nove mil, setecentos e noventa e um reais e doze centavos), por consequência dos serviços adicionais ora incluídos, com respaldo específico no Artigo 65, § 1º, da Lei de regência.” (*grifo nosso*)



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
3ª ICE - Divisão de Auditoria



Em 28 de agosto de 2.000, o Executor do Contrato n. 040/2000, Engenheiro Civil Rodor, CREA 5000/D 12ºR, em despacho fundamentado às fls. 839/840 do Processo n. 1130035029/99 (cópia anexa) assim se manifestou:

“Ao Eng.º Militão da Silva Bastos Jr.
Diretor de Obras do DER/DF

Sr. Diretor:

No sentido de justificar a execução do serviço extra contratual relativo à fundação do viaduto de ligação EPIA/EPPN, com valor superior em R\$ 9.200,03 aproximadamente 4,55% ao que determina a lei n. 8.666/93, temos as seguintes razões como argumento:

1º As sondagens geológicas indicaram fundação profunda, em substituição às sugeridas pelo DER/DF no edital de convocação.

2º A fundação indicada para a obra e o terreno estudado, apontou um conjunto de 56 estacas raiz, como o mais seguro e econômico.

3º O projeto de fundação apresentado, foi devidamente estudado e aprovado, tanto nas quantidades como nos preços, pela DITEC/DER.

4º Não havia como suprimir estacas da fundação, no sentido de adequar o serviço extra, ao que determinava a lei, sem comprometer a segurança da obra.

5º A obra, devido ao tempo gasto no estudo e elaboração, do projeto de fundação, já apresentava um atraso de aproximadamente 50 dias no seu prazo de conclusão.

6º Os serviços de terraplenagem nas imediações e acesso ao viaduto, que estavam sendo executados por outra empreiteira, seriam seriamente prejudicados, caso ocorresse mais atraso, através de licitação para a execução da fundação em pauta.

7º O trânsito intenso de veículos no local, devido a desvios, já estava seriamente prejudicado, inclusive, mesmo com a boa sinalização, alguns acidentes.

8º Se todo sistema viário no local, não fosse concluído até o início da época chuvosa, que normalmente começa em princípio de setembro, a segurança de bens e pessoas que trafegam pelo local, estariam em perigo, visto que o local é ponto de conflito e sujeito a acidentes de trânsito.

9º Finalmente, a mesma lei que determinava o limite percentual para execução de serviços extras contratuais, também estabelece os cuidados que o administrador público tem que ter com a segurança de bens e pessoas. Assim sendo, no nosso entender vale explicar um pequeno excesso do que responder por omissão em caso de acidente com vítima fatal.

Salvo melhor juízo, é o que tínhamos a justificar.”

Ciente dos sérios e preocupantes motivos elencados pelo Executor da Obra em questão, onde houve a demonstração de intransponível



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
3ª ICE - Divisão de Auditoria



urgência e necessidade dos serviços que foram adicionados, e dada à imperiosa atitude da Administração Pública de manter e zelar pela incolumidade das pessoas e bens públicos, sob pena de responsabilidade objetiva insculpida pelo artigo 37, § 6º, da Carta Magna, este titular da Procuradoria Jurídica lavrou o seguinte Parecer em 31 de outubro de 2.000, às fls. 840/840-v:

“Senhor Diretor Geral

O fato de uma alteração valoral de contrato extrapolar 25% do seu valor original, embora não possa e não deva ser tomado como regra, não afronta a mais pura exegese do Artigo 65, § 1º da Lei 8.666.

Observe-se que tal dispositivo fala que o contratado fica obrigado a aceitar (sublinhei) até 25%. Contrário sensu, passando de tal limite o Contratado pode se negar a executar os serviços adicionais.

In casu, todavia, parece-me haver concordância das partes no que respeita ao excedente da alçada, não havendo portanto qualquer óbice à alteração contratual”.

Saliente-se que o Primeiro aditivo ao Contrato n. 040/2000 foi celebrado em 17/07/2000, e publicado no DODF n. 136, de 18/07/2000, e o Parecer da PROJUR ora questionado foi lavrado em 31 de outubro de 2.000, logo, por mera ordem cronológica, não foi motivador (como quer induzir a Informação n. 19), da realização do referido aditivo, apenas foi esclarecimento doutrinário sobre a possibilidade legal do excesso contratual. Diga-se por passagem, citado parecer não tem aprovação expressa da Diretoria Geral, logo não tem força de norma interna.

A PROJUR-DER/DF não foi questionada, antes da realização do primeiro aditivo (18/07/2000), sobre o montante do aditivo de valor, seja acréscimo ou supressão, sendo este assunto decididamente uma questão orçamentária e financeira, cuja competência é dos setores técnicos e do Executor do Contrato em tela, pois, às atribuições desta Procuradoria.

O único despacho que procedeu esta Procuradoria Jurídica encontra-se às fls. 823-v é o seguinte:

“À DIAFI/DOF, Após elaboração do 1º Termo Aditivo ao Contrato n. 040/99, encaminhamos para fins de emissão de empenho, conforme despacho de fls. 821-v. Em seguida à DIOB, com vista ao executor, para conhecimento. PROJUR, 17 de julho de 2.000. Fauzi Nacfur. Chefe da Procuradoria Jurídica”.

Trata-se, portanto, de um mero despacho de encaminhamento, após cumprida determinação da Diretoria Geral do DER/DF.

“*Ad argumentandum*”, há percuente discussão doutrinária e jurisprudencial sobre o aumento qualitativo e quantitativo, no que pertine ao artigo 65, da Lei n. 8.666/93. Consagrados doutrinadores assim têm se posicionado por uma eficaz exegese do referido dispositivo legal, a qual



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
3ª ICE - Divisão de Auditoria



nos filiamos por seus fundamentos fáticos e jurídicos sobre a matéria em discussão.

(...)”

26. O entendimento do Sr. Fauzi Nacfur – Procurador Jurídico do DER/DF – é de que, segundo o § 1º, art. 65 da Lei nº 8.666/93, o contratado ficaria obrigado a aceitar até 25% de acréscimo ao contrato, e caso houvesse a necessidade de ultrapassar tal limite, o contratado poderia se negar a executar os serviços extras. Ainda segundo o Procurador do DER, bastaria que houvesse concordância entre as partes para que um aditivo com valores superiores a 25% pudesse ser efetivado. Entretanto, o § 2º do mesmo inciso citado pelo Sr. Procurador, estabelece explicitamente: **“Nenhum acréscimo ou supressão poderá exceder os limites estabelecidos no parágrafo anterior, salvo: as supressões resultantes de acordo celebrado entre os contratantes.”**

27. Conforme se vê, a lei apenas permite acordo entre os contratantes para o caso de supressões que extrapolem o limite de 25%. No caso de acréscimos a lei é incisiva.

28. A alteração de projeto apresentada pelo DER, quer seja quantitativa ou qualitativa, teve sua origem na insuficiência de elementos do Projeto Básico utilizado na licitação da obra, o qual não foi elaborado atendendo aos requisitos fixados na Lei nº 8.666/93. Tal modificação foi devida especialmente à não realização de prospecções geotécnicas prévias, o que propiciou alteração nas fundações.

29. As alegações de imprevisibilidade dos resultados obtidos com as sondagens de subsolo, após o início da execução da obra, não podem ser utilizadas como justificativa pois, antes da contratação, aquela Jurisdicionada sequer havia efetuado sondagens no local das fundações. O DER tenta oportunamente se enquadrar no pressuposto de imprevisibilidade quanto ao acréscimo verificado nas fundações, mas, contraditoriamente, deixou de adotar medidas absolutamente previsíveis e necessárias quanto à realização de estudos que pudessem prever, da forma mais acurada possível, o dimensionamento da infra-estrutura à época da elaboração do Projeto Básico. Cabe lembrar que o DER já havia recebido recomendação deste Tribunal quanto à perfeita elaboração de seus projetos básicos (Decisão nº 3567/99 de 16/06/99).

30. À vista dessa questão, apresenta-se a Decisão nº 215/99 – TCU – Plenário (fls. 1327/1343), exarada em resposta à consulta formulada pelo ex-Ministro Gustavo Krause Gonçalves Sobrinho, a qual



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
3ª ICE - Divisão de Auditoria



pacificou o entendimento acerca da possibilidade excepcional de extrapolação dos limites legais de aditamento:

Decisão nº 215/99 – TCU – Plenário

(...)

"a) tanto as alterações contratuais quantitativas – que modificam a dimensão do objeto – quanto as unilaterais qualitativas – que mantêm intangível o objeto, em natureza e em dimensão, estão sujeitas aos limites preestabelecidos nos §§ 1º e 2º do art. 65 da Lei 8.666/93, em face do respeito aos direitos do contratado, prescrito no art. 58, I, da mesma Lei, do princípio da proporcionalidade e da necessidade de esses limites serem obrigatoriamente fixados em lei;

b) nas hipóteses de alterações contratuais consensuais, qualitativas e excepcionalíssimas de contratos de obras e serviços, é facultado à Administração ultrapassar os limites aludidos no item anterior, observados os princípios da finalidade, da razoabilidade e da proporcionalidade, além dos direitos patrimoniais do contratante privado, desde que satisfeitos cumulativamente os seguintes pressupostos:

I - não acarretar para a Administração encargos contratuais superiores aos oriundos de uma eventual rescisão contratual por razões de interesse público, acrescidos aos custos da elaboração de um novo procedimento licitatório;

II - não possibilitar a inexecução contratual, à vista do nível de capacidade técnica e econômico-financeira do contratado;

III - decorrer de fatos supervenientes que impliquem em dificuldades não previstas ou imprevisíveis por ocasião da contratação inicial;

IV – não ocasionar a transfiguração do objeto originalmente contratado em outro de natureza e propósito diversos;

V - ser necessária à completa execução do objeto original do contrato, à otimização do cronograma de execução e à antecipação dos benefícios sociais e econômicos decorrentes;

VI - demonstrar-se - na motivação do ato que autorizar o aditamento contratual que extrapole os limites legais mencionados na alínea "a", supra - que as consequências da outra alternativa (a rescisão contratual, seguida de nova licitação e contratação) importam sacrifício insuportável ao interesse público primário (interesse coletivo) a ser atendido pela obra ou serviço, ou seja gravíssimas a esse interesse; inclusive quanto à sua urgência e emergência."

(original sem grifo)

31. Assim, considerando as exigências legais reunidas na Decisão nº 215/99 – TCU para a extrapolação dos limites máximos de



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
3ª ICE - Divisão de Auditoria



aditamento, em casos excepcionalíssimos, entende-se que não existiram os pressupostos de imprevisibilidade especificados nos itens III e VI.

32. Ressalta-se que nesta análise não se está questionando o mérito das alterações efetuadas quanto à necessidade e legitimidade técnica, mas sim quanto à questão da previsibilidade dos estudos e dimensionamentos prévios inerentes e primordiais à execução de obra de tal natureza, os quais, realizados tardiamente, provocaram alterações no projeto executivo, e conseqüente extrapolação da projeção inicial de custo aprovado para a execução da referida obra pela Administração Pública.

33. Neste sentido apresenta-se o entendimento do TCU nos autos de nº 003.159/2001-5 (fls. 1344/1362), referente à fiscalização de contratos celebrados pelo Departamento de Estradas de Rodagem do Município de Goiânia – DERMU para execução de obras de restauração, duplicação e ampliação da Avenida Contorno Norte de Goiânia, cujos acréscimos de serviços teriam atingido 114,60%, destacando-se os seguintes trechos contidos no voto do Ministro Relator, bem como a Decisão 257/2002 – Plenário de 27/03/2002:

"(...)

É certo que se pode encontrar na Doutrina interpretações no sentido da permissibilidade de se alterar o avençado contratualmente, acima do limite estabelecido na legislação, no entanto é de se ressaltar que essa permissibilidade se acha calcada basicamente no princípio da imprevisão, que tem o sentido de imprevisibilidade, ou seja, da impossibilidade de se prever o fato, e não da simples ausência de sua previsão. (...)

Apreciado o instrumento Aditivo subanálise (...) constata-se, em primeiro plano, falha severa, tanto da Administração quanto da contratada, relativamente à ausência de previsão ou previsões absolutamente inaceitáveis de itens da obra, o que se manifesta de todo injustificável, senão vejamos, ilustrativamente:

- a) previsão zero de bueiros celulares, o que, em obra de natureza da contratada, teriam de ser substituídos pela construção de uma ponte (também imprevista), que redundaria em gastos maiores que o da utilização daqueles;***
- b) previsão apenas de gabiões tipo 'caixa', quando se sabe que, em se tratando de canalização de córrego, é tecnicamente indicado o 'colchão reno';***
- c) estimativas totalmente distanciadas da realidade em relação a espalhamento e compactação de aterros - 19.489,00 m³ (previstos) x 541.931,14 m³ (realizados + a realizar), descarga e espalhamento***



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
3ª ICE - Divisão de Auditoria



de material resultante da escavação do canal - 82.930 m³ (previsto) x 1.046.150,44 (realizado + a realizar), escavação e carga de solo mole - 25.637,00 m³ (previstos) x 582.670.03 m³ (realizados até a 46ª medição). Ora, as falhas determinadoras da celebração do presente aditivo (...) trazem-nos à ilação de que, para o completo adimplemento contratual, ter-se-ia que aditá-lo em mais de 100% do seu quantitativo inicial. Isto significa que não foi feita a sondagem do terreno, medida indispensável a previsão, o mais aproximadamente possível, dos itens de serviço e seus respectivos quantitativos.

4. Causa estranheza o fato de não terem sido denunciadas, logo na execução das primeiras etapas da obra, as situações de anormalidade em relação aos projetos e especificações, bem assim à necessidade de providências com vistas às alterações necessárias, consoante obrigação das partes (...) estabelecida nos itens 4 e 5 (1 e 2) da sub-cláusula 2.4.1 do contrato.

5. Igualmente causa espécie o fato de que a iniciativa (retardada) do presente aditamento tenha se dado por parte da contratada, e não da contratante, colocando em relevo mais uma omissão de sua parte, e fortalecendo a dúvida acerca da presença de real 'interesse coletivo primário' na extensão ora pretendida. Ex positis, REQUER Seja o presente Aditivo julgado legal apenas até o montante de 20,25% dos acréscimos de serviços, já abatidos os percentuais acrescidos mediante os aditivos XI e XII, devendo ser impugnadas eventuais despesas alusivas a serviços excedentes a referido percentual. (...)

(...)A propósito, a equipe de auditoria consignou que não lhe foi apresentado o projeto básico, mas tão-somente planilhas de serviços com os respectivos quantitativos. As características das alterações ocorridas em relação ao previsto originalmente levam a acreditar que, de fato, não houve uma definição precisa do objeto, a partir de um projeto básico que delineasse os serviços a serem executados.

(...)

Diante desses fatos, manifesto-me favoravelmente à proposição da Unidade Técnica no sentido de se aplicar multa aos responsáveis."

(...)

Decisão

O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:

8.1. considerar que a continuidade do Contrato nº 006/91, firmado com o Departamento de Estradas de Rodagem do Município de Goiânia - DERMU para a execução das obras de restauração, duplicação e ampliação da Av. Contorno Norte de Goiânia, não atende ao interesse público, em razão das seguintes falhas identificadas no presente relatório de auditoria:



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
3ª ICE - Divisão de Auditoria



a) projeto básico impreciso e completamente inadequado às condições atuais em que se encontra a obra; e,

b) acréscimos de serviços superiores aos fixados no art. 65, § 1º, da Lei nº 8.666/93;

8.2. considerar que a continuidade do Contrato nº 002/90, firmado com o Departamento de Estradas de Rodagem do Município de Goiânia - DERMU para a execução de obras de canalização dos Córregos Botafogo e Capim Puba, não atende ao interesse público, em razão das falha identificadas no presente relatório de auditoria, a seguir indicadas, admitindo-se excepcionalmente a conclusão, pela atual contratada, do trecho compreendido entre a Rua 301 e a Av. Goiás Norte, tendo em vista os riscos de inundações e desmoronamentos relatados pelo atual Prefeito:

a) projeto básico impreciso e completamente inadequado às condições atuais em que se encontra a obra; e,

b) acréscimos de serviços superiores aos fixados no art. 65, § 1º, da Lei nº 8.666/93;

8.3. considerar que a continuidade do Contrato nº 003/91, firmado com o Departamento de Estradas de Rodagem do Município de Goiânia - DERMU, para a execução das obras de canalização do Córrego Cascavel, não atende ao interesse público, em razão da constatação de projeto básico impreciso e completamente inadequado às condições atuais em que se encontra a obra, admitindo-se excepcionalmente a conclusão, pela atual contratada, do trecho compreendido entre a Av. T-2 e Av. Castelo Branco, em razão dos fatos aduzidos pela equipe de auditoria;

8.6.3. observe rigorosamente os dispositivos da Lei nº 8.666/93, em especial:

a) o art. 3º, que veda a adoção de procedimentos que restrinjam, comprometam ou frustrem o caráter competitivo de procedimentos licitatórios;

b) o art. 7º, § 2º, inciso I, que estabelece, nas licitações para a execução de obras, a necessidade de elaboração e aprovação de projeto básico, que deve conter os elementos discriminados no inciso IX do art. 6º da mesma lei;

c) o art. 65, § 1º, que fixa os percentuais máximos de acréscimos de serviços;

d) o art. 23, § 5º, que veda o fracionamento de despesas;

e) os arts. 72 e 78, inciso VI, no tocante à subcontratação total ou parcial do objeto contratado;

(...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
3ª ICE - Divisão de Auditoria



34. Como se vê o Tribunal de Contas da União trata com extremo rigor a questão de projeto básico inadequado e aditamentos acima do limite legal.

35. A obra foi contratada por empreitada por preço global e, conforme definido em lei, é aquela em que se contrata a execução da obra ou do serviço por preço certo e total. É importante esclarecer que quando uma obra é contratada, espera-se que todos os custos de sua execução estejam embutidos no preço final contratado. Ao incluir neste preço final todos os custos, a administração pública insere inclusive o risco da contratada. Este risco tem sempre um custo financeiro. Não é aceitável, então, que a administração onere os custos de uma obra ou serviço, pautado em um projeto básico deficiente, e depois aceite aditivos com a justificativa de imprevisibilidade. A contratada aceita a execução da totalidade dos serviços, apenas com o conhecimento prévio do projeto básico, assumindo o risco de eventuais alterações de quantidades, logo inclui em seu preço os custos provenientes de tais riscos que assume. Se a administração resolve realizar licitações por empreitada por preço global, não deveria aceitar acréscimos de valor decorrentes de alterações no projeto básico, perfeitamente previsíveis, se todas as providências técnicas tivessem sido tomadas tempestivamente. É mais condenável ainda o acréscimo acima do limite legal.

36. Estranha-se ainda, o fato de o acréscimo verificado ser decorrente da modificação do tipo de fundação previsto inicialmente, entretanto, pelos documentos encaminhados, não se consegue verificar se houve compensação dos valores. Ao se modificar o tipo de fundação planejada, foi apresentada uma nova planilha de custos para execução dos serviços de estaca raiz (fls. 509/511), perfazendo R\$ 59.791,12, entretanto, não existe nessa planilha uma redução dos custos referentes à execução da fundação prevista inicialmente (sapatas). Se este tipo de serviço não seria mais executado deveria ter sido excluído do contrato.

37. Assim sendo, considera-se ilegal o aditamento que promoveu a extrapolação do limite de 25% previsto na Lei nº 8.666/93 no Contrato nº 040/2000, pelo fato de não ter ocorrido imprevisibilidade e por não terem sido excluídos os serviços que não seriam realizados. Entende-se pertinente sugerir a aplicação de multa estatuída no inciso I do art. 182 do RI – TCDF ao Sr. Samuel Dias Júnior – chefe da Divisão de Estudos e Projetos, Sr. Reinaldo Teixeira Vieira – Diretor Técnico, Sr. Brasil Américo Louly Campos – Diretor Geral do DER/DF e ao Sr. Fauzi Nacfur, Procurador Jurídico do DER, pela infração do art. 65, § 2.º



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
3ª ICE - Divisão de Auditoria



(ultrapassagem do limite permitido para aditamentos de valor) da mesma Lei de regência;

38. Entende-se, ainda, necessário determinar ao DER-DF que restitua aos cofres públicos a diferença paga à empresa FABRO Construtora Ltda., em função da não compensação dos valores pagos conforme descrito no parágrafo 36 desta Instrução.

39. Apesar da informação trazida pelo Sr. Fauzi Nacfur – Procurador Jurídico, de que este apenas havia sido consultado após a efetiva realização do termo de aditamento, o mencionado termo foi por ele mesmo elaborado, conforme fl. 517v, assim, não há como excluir o mencionado procurador de responsabilização pelo referido aditamento.

40. Dessa forma, entende-se não justificado o aditamento ao Contrato nº 040/2000, cabendo atribuir-se responsabilidade ao Sr. Samuel Dias Júnior – chefe da Divisão de Estudos e Projetos, solidariamente, com Srs. Reinaldo Teixeira Vieira – Diretor Técnico, Brasil Américo Louly Campos – Diretor Geral do DER/DF e Sr. Fauzi Nacfur – Procurador Jurídico, pela infração do art. 65, § 2º (ultrapassagem do limite permitido para aditamentos de valor) da Lei n.º 8.666/93.

Reposta ao parágrafo 162 – DER (fls. 462/463)

“162. No estudo que se fez acerca das tabelas de orçamento, concluiu-se que o DER, na verdade, não possui composições de custos para o preços unitários dos serviços adotados nas suas licitações, e que os preços utilizados são aleatórios, levantados sem pesquisa de preços de mercado, sem embasamento técnico e alterados sem nenhuma justificativa plausível, em desacordo, portanto, com o § 2º, II e § 6º do art. 7º da Lei n.º 8.666/93. Foram responsáveis o Chefe da Divisão de Estudos e Projetos do DER, Sr. Samuel Dias Júnior, solidariamente com os Srs. Reinaldo Teixeira Vieira – Diretor Técnico e Brasil Américo Louly Campos – Diretor Geral do DER/DF.

Não é verdade que o DER não possui composição de preços para os serviços que licita.

Tal afirmação é no mínimo despropositada e pode colocar em dúvida o trabalho de auditoria realizado, pois parece contaminada por lapsos de descontrole emocional.

O DER utiliza desde 1994 o consagrado Sistema Volare da Editora Pini, mesma editora que publica a revista Construção, tida como fonte de referência pelos auditores do TC-DF, e que divulga as tabelas e índices de preços utilizados na construção civil.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
3ª ICE - Divisão de Auditoria



Os preços adotados pelo DER são obtidos através dos arquivos de atualização fornecidos pela Editora Pini, através de consulta de mercado, sim, e de consulta a publicações especializadas, atualizando-os quando for o caso, fato este que só ocorreu três vezes desde 1999.

Os desencontros havidos entre o pedido e a entrega das tabelas aos auditores não podem levar a tirar conclusões dessa magnitude nem servir de pretexto para desqualificar o trabalho e a própria competência dos técnicos que trabalham nessa área.

As tabelas e maiores esclarecimentos encontram-se no Anexo das razões de justificativas que apresentam os titulares da Diretoria Técnica e da Divisão de Estudos e Projetos do DER, as quais adoto em seu mérito.”

41. Para melhor esclarecer os fatos, transcrever-se-á, na seqüência, trechos das razões de justificativas apresentadas pelo Diretor Técnico e pelo Chefe da Divisão de Estudos e Projetos do DER (fls. 570/575).

“(…)

Com relação à existência de licitações próximas com preços unitários diferentes cabe esclarecer que nas licitações de número TP-046/99, TP-054/99 (lotes 1, 2, 3 e 4), TP-059/99 (lote 1 e 2) e Concorrência 018/99 foi empregada a tabela de preços unitários de OAE's número 9 (conforme tabela seguinte) e que nas licitações de número TP-002/00, TP-003/00, TP-014/00 e Concorrência 009/00 (lotes 1,2 e 5) foi empregada a tabela de preços unitários de OAE's número 12 (conforme tabela seguinte). Cabe esclarecer que o número das tabelas é meramente para controle do sistema de orçamento, sendo que as tabelas 10 e 11 não são tabelas de serviços de construção de Obras-de-Arte Especiais. O fato de haver preços diferentes para os serviços adotados em processos licitatórios próximos deve-se à adoção das duas tabelas a 9 e 12, conforme descrito anteriormente, sendo que a tabela 9 sofreu reajuste de alguns itens criando-se assim a tabela 12, desta forma os orçamentos elaborados até novembro de 1999 empregaram a tabela 9 e os elaborados posteriormente a tabela 12.

“(…)

A variação dos valores dos serviços listados anteriormente será demonstrada nos parágrafos que se seguem.

Cabe ainda ressaltar que a totalidade das Obras-de-Arte Especiais licitadas pelo DER/DF no período 1999 empregou a Tabela 9 anexada a seguir.

Com relação às tabelas encaminhadas ao TCDF cabe esclarecer que o DER/DF quando encaminhou os elementos solicitados, em função da grande demanda de serviços e alguns problemas técnicos, ocorrendo desencontro de informações, conforme se esclarece a seguir:

- *Tabela de Preços Unitários – Orçamento Padrão (Pavimentação) – DER, data base 07/08/2000 – Anexo 7 (fls. 276/286):*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
3ª ICE - Divisão de Auditoria



A tabela enviada pelo DER/DF está correta sendo que foi adotada para as obras de pavimentação.

- *Tabela de Preços Unitários – Orçamento Padrão (Obra de Arte Especial) – DER, data base 24/09/99 – Anexo 7 (fls. 287/290):*

A tabela enviada pelo DER/DF foi adotada para algumas obras-de-arte especiais.

- *Tabela de Preços Unitários – Orçamento Padrão (obra de Arte Especial) – DER, data base 28/11/00 – Anexo 7 (fls. 291/295):*

A tabela enviada pelo DER/DF foi adotada para as licitações analisadas pelo TCDF, a saber, TP-002/00, TP-003/00, TP— 014/00 e Concorrência 009/00.

- *Tabela de Preços Unitários – Orçamento Padrão (obra de Arte Especial – DER, data base 28/11/00 – Anexo 7 (fls. 296/300):*

A tabela enviada pelo DER/DF, é, na realidade, uma revisão da tabela anteriormente citada, entretanto não foi adotada em nenhuma licitação.

- *Composição de Custos – Orçamento Analítico – PINI Sistemas (OAE) – DER, data base jan/99 – Anexo 7 (fls. 301/310);*

- *Composição de Custos – Orçamento Analítico – PINI Sistemas (OAE) – DER, data base fev/99 – Anexo 7 (fls. 311/320);*

- *Composição de Custos – Orçamento Analítico – PINI Sistemas (OAE) – DER, data base mar/99 – Anexo 7 (fls. 321/330);*

- *Composição de Custos – Orçamento Analítico – PINI Sistemas (OAE) – DER, data base jan/00 – Anexo 7 (fls. 331/339); e*

- *Composição de Custos – Orçamento Analítico – Volare (OAE) – DER, data base jan/00 – Anexo 7 (fls. 340/345);*

Com relação às composições de custos enviadas pelo DER/DF houve uma série de desencontros quando da emissão dos relatórios. Quando o TCDF solicitou o envio das composições de custos unitários adotadas pelo DER/DF não havia cópia impressa, em função das dificuldades de obtenção de cartuchos de impressoras e papel à época da emissão das mesmas (janeiro, fevereiro e novembro de 1999 e janeiro e fevereiro de 2000), dificuldade que perdurou até o fim de 2000. Para atender ao pedido do TCDF o DER/DF teve que gerar novamente as composições de custos unitários, devendo para tanto reinstalar os arquivos da base de dados dos insumos adotados pela composições. Estes arquivos são fornecidos pela Editora PINI com periodicidade mensal e atualizam automaticamente a base de dados do Sistema Volare. Para cada período que houve alteração da tabela foi necessária a reinstalação do arquivo da base de dados dos insumos empregados nas composições de custos unitários. Esta necessidade de reinstalação é decorrente da característica do Sistema Volare que só permite que haja uma tabela de insumos e composições de custo unitário em sua base de dados. Desta forma, para atendimento ao TCDF, foram reinstalados os arquivos da base de dados dos insumos referentes a cada período de criação das tabelas e reimpressos os relatórios com as composições de custos unitários. Os relatórios foram enviados e constam do relatório do TCDF das folhas 301 a 345 do Anexo 7. Esclarecida a forma de atualização da



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
3ª ICE - Divisão de Auditoria



base de dados dos insumos para a geração das composições de custos unitários pode-se esclarecer a que desencontro fez-se referência anteriormente. O fato que não houve uma atualização correta da base de dados dos insumos, com emprego de arquivos errados, o que gerou várias composições com valores finais não condizentes com as tabelas enviadas.

Deve destacar-se que outro desencontro, infelizmente, ocorreu pelo fato da Tabela 9 correta não ter sido enviada quando da solicitação.

Cabe esclarecer ainda que todas as listas de composições apresentadas ao TCDF são idênticas, tendo como única diferença os custos unitários dos insumos adotados e o valor do BDI adotado. O DER/DF está remetendo novas tabelas de composições de custos unitários, que apresentam valores finais para os serviços idênticos aos adotados nas Tabelas 9 e 12, sendo que a única diferença entre estas e as anteriormente enviadas vem a ser os custos dos insumos adotados nas mesmas.

De fato, não é procedimento do DER/DF a aprovação formal de preços unitários e tabelas de serviços. Este fato porém não implica em desconhecimento ou falta de aprovação por parte da direção do DER ou da falta de uma metodologia para a elaboração de composições de custo unitário, tendo em vista que os preços unitários são utilizados para elaboração de orçamentos para licitações, e as mesmas são aprovadas e autorizadas pela direção do órgão. Cabe esclarecer que quando o Termo de Referência de uma determinada obra é elaborado e enviado para formação de processo fica tacitamente entendido que o projeto e respectivos elementos (entre eles o orçamento e seus respectivos custos unitários) estão aprovados pela Diretoria Técnica, setor responsável pela sua elaboração e competente para aprovar o mesmo e que quando o Diretor Geral do DER/DF envia para licitação um Termo de Referência, incluindo-se aí seu orçamento com respectivos preços unitários, este está recebendo a chancela de aprovação de autoridade máxima do órgão. De fato, conforme esclarecido no parágrafo 95, a Tabela 9 não foi encaminhada ao TCDF, infelizmente. As licitações Concorrência 18/99, TP-046/99 e TP-054/99, tiveram seus orçamentos elaborados tendo como base a Tabela 9 anexada anteriormente. Cabe ainda informar que os documentos referentes à TP-054/99 – Lote 1 enviados ao TCDF, não foram os adotados na respectiva licitação, conforme pode-se observar na cópia do orçamento constante do edital que segue em anexo.

De fato a tabela de Obras-de-Arte Especiais foi composta pela DEP sendo que foram adotadas as composições da PINI, conforme se pode observar nos anexos do parágrafo 95. Alguns dos serviços que compõem a tabela de custos unitários não estão presentes na Tabela de Custos da PINI sendo necessária a sua composição à parte tendo como base outras tabelas ou a montagem de uma tabela pelo DER/DF, conforme composições anexadas ao parágrafo 95. Por este motivo e pelo fato de terem sido encaminhadas apenas as composições de custo unitário constantes da base de dados do Volare, alguns dos serviços listados nas



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
3ª ICE - Divisão de Auditoria



tabelas de custos unitários não tiveram suas composições encaminhadas ao TCDF. Com relação à divergência de datas o fato decorre de não ter sido impressa à época da elaboração das composições o respectivo relatório, conforme justificado anteriormente no parágrafo 95 – ANEXO I sendo sua impressão feita quando da solicitação por parte do TCDF. Cabe esclarecer alguns fatos com relação à afirmativa de que “... os preços eram elaborados exclusivamente pelo chefe da Divisão de Estudos e Projetos.”: Os preços unitários adotados pelo DER/DF para Obras-de-Artes Especiais, desde 1995, são compostos com base nas tabelas do TCPO da editora PINI, sendo que a atualização dos preços sempre foi feita de forma automática tendo como base os arquivos enviados mensalmente pela mesma editora. Em fevereiro de 1999 não foi diferente e as tabelas foram atualizadas pelo último arquivo disponível, fevereiro de 1999, criando-se assim a Tabela 9. Algumas composições foram feitas fora do Sistema Volare pelo simples fato deste não contê-las em sua base. À época desta atualização (fevereiro de 1999) o DER/DF não contava com seus quadros de chefia plenamente nomeados cabendo ao Chefe da DEP realizar a atualização. O que deve ficar claro é que as composições de custos unitários adotadas são as constantes dos arquivos do Sistema Volare da PINI e a sua atualização é automática e que cabe ao Gerente de Orçamento e ao Chefe da DEP elaborarem as composições que não constem do sistema, para o caso de Obras-de-Arte Especiais e outros serviços rodoviários. Cabe esclarecer também que nos contatos feitos com o chefe da DEP foram prestadas todas as informações solicitadas, inclusive de o DER/DF adota as composições de custo unitário da TCPO da PINI, entretanto, conforme já esclarecido anteriormente (parágrafo 95),- ANEXO I infelizmente as composições de custos unitários encaminhadas ao TCDF não correspondiam às tabelas adotadas pelo DER/DF o que gerou o mal entendido e até a falsa impressão, por parte dos auditores do TCDF, de que havia má vontade ou resistência no fornecimento das informações, por parte do DER/DF. A solicitação do TCDF para apresentação das composições de custos unitários foi atendida, apesar dos problemas descritos anteriormente no parágrafo 95- ANEXO I. A afirmativa de que não havia outras composições de custos unitários feita pelo Chefe da Divisão de Estudos e Projetos está correta e já foi justificada, conforme descrito anteriormente. A alegada perda do banco de dados dos computadores do órgão mencionada no relatório em seu parágrafo 98, à folha 387, deve ser melhor esclarecida. O DER/DF adquiriu uma cópia do Sistema Volare em 1995. A cópia adquirida pelo DER/DF permite o processamento em apenas um computador, sendo que até mesmo os banco de dados devem ser armazenados neste equipamento. Desta forma o Sistema foi instalado em um computador pertencente ao Núcleo de Custos e todas as atualizações foram sendo feitas mensalmente, quando eram enviados os arquivos de atualização pela Editora PINI. Em meados de 2000 o equipamento teve problemas e seus equipamento de armazenagem de dados teve de ser reformatado, sendo assim todos os



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
3ª ICE - Divisão de Auditoria



dados que ali estavam foram apagados. Quando o TCDF solicitou o envio das composições foram necessários os procedimentos já explicados anteriormente no parágrafo 95. Todas as vezes que os auditores do TCDF solicitaram as composições foi comentado que não havia outras, por realmente não haver outras no sistema Volare.

(...)

Levando-se em consideração as tabelas de custos e composições de custos unitários enviados ao TCDF pode-se perceber que a afirmativa feita no relatório do mesmo TC que não haveria “consistência” nos preços adotados pelo DER/DF teria fundamento, haja visto que não há correspondência total entre os valores das tabelas adotadas e das composições de custo unitário.”

42. Durante a realização da auditoria, a equipe técnica solicitou formalmente, mediante Nota de Auditoria nº 06-2060/00 (fls. 202), cópias das tabelas de preços unitários e respectivas composições de custos adotados pelo DER em suas licitações. Conforme descrito na Informação nº 19/01, a Jurisdicionada encaminhou os documentos acostados às fls. 276/345. Naquela oportunidade, verificou-se divergências entre datas e entre os preços constantes dessas tabelas e nos orçamentos acostados às licitações, sendo que em alguns casos, os preços licitados não apareciam em nenhuma das tabelas encaminhadas.

43. Devido às tais divergências, este corpo técnico entrou em contato com o Gerente de Orçamento de Obras, o qual informou que no caso específico de OAE, os preços eram elaborados exclusivamente pelo Chefe da Divisão de Estudos e Projetos. Em razão de tal informação, contatou-se então o Eng. Samuel Dias – Chefe da Divisão de Estudos e Projetos do DER, que informou a existência de três tabelas relativas ao período auditado (jan/99, nov/99 e jan/00), e que os orçamentos do órgão eram elaborados com base no sistema VOLARE da Editora PINI. Uma vez que as tabelas encaminhadas apresentavam-se com incongruências, por várias vezes tentou-se obter as composições de custos correspondentes às planilhas de preços unitários. Todavia, em todas as tentativas o referido engenheiro encaminhava sempre cópias das mesmas composições enviadas anteriormente, com a justificativa que não existiam outras composições em virtude de perda do banco de dados dos computadores do órgão. Tal fato encontra-se narrado no parágrafo 98 da citada Informação.

44. Agora, argumenta o mesmo engenheiro que infelizmente encaminhou a tabela errada para análise da equipe, em virtude de problemas físicos nos computadores do órgão. Não parece razoável tal explicação, tendo em vista que, à época da auditoria realizada, o referido



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
3ª ICE - Divisão de Auditoria



Chefe da Divisão de Estudos e Projetos teve oportunidade de verificar tais desencontros de informações. Entretanto, em todas as vezes em que foi questionado simplesmente encaminhou sempre a mesma tabela. Este corpo técnico não entende tal fato apenas como uma fatalidade, um problema físico com relação à computadores, mas sim, um descaso para com o atendimento das solicitações deste Tribunal.

45. Confirma-se, da análise das informações apresentadas, o descontrole e a desorganização do DER na área responsável pela elaboração de orçamento de obras. Diante de tantos desencontros de informações, não é possível saber com exatidão se os orçamentos utilizados pela Diretoria Técnica do órgão estão ou não com a base correta de dados.

46. É imprescindível determinar à Jurisdicionada que formalize o procedimento de elaboração de Tabela de Preços, com comprovação de pesquisa de preços de mercado e demonstrativos dos coeficientes de produtividade, devendo tal processo conter aprovação da autoridade competente, inclusive quando existirem alterações de qualquer um dos itens de serviços.

47. Conclui-se ainda que a confusão ocorrida no envio das citadas tabelas serve apenas para retardar e dificultar o acompanhamento das licitações e contratos do órgão auditado por esta Corte de Contas. Tal fato pode ser extraído da própria justificativa fornecida pelo DER: **“Levando-se em consideração as tabelas de custos e composições de custo unitários enviados ao TCDF pode-se perceber que a afirmativa feita no relatório do mesmo TC que não haveria “consistência” nos preços adotados pelo DER/DF teria fundamento, haja visto que não há correspondência total entre os valores das tabelas adotadas e das composições de custo unitário.”** (fls. 577/578)

48. O Regimento Interno deste Tribunal estabelece que:

“Art. 123. Aos servidores incumbidos da realização de auditorias e inspeções será facultado amplo acesso a todos os elementos de contabilidade e de administração, devendo ser-lhes asseguradas condições materiais para o desempenho do encargo.

Art. 124. A administração do órgão ou entidade sob fiscalização atenderá, prioritariamente, as requisições de



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
3ª ICE - Divisão de Auditoria



cópias de documentos e os pedidos de informação do Tribunal.

Art. 125. Nenhum processo, informação ou documento poderá ser recusado ou sonegado aos responsáveis pelas auditorias e inspeções, devidamente autorizadas.

Art. 182. - O Tribunal poderá aplicar multa de até R\$12.536,00 (doze mil, quinhentos e trinta e seis reais), observada a seguinte gradação, a ser calculada com base nessa quantia, aos responsáveis por:

(...)

III – obstrução ao livre exercício das inspeções e auditorias determinadas: entre vinte e cinquenta por cento;

IV – sonegação de processo, documento ou informação, em inspeções ou auditorias realizadas pelo Tribunal: entre vinte e cinquenta por cento;”

49. Entende-se oportuno sugerir que a Jurisdicionada seja alertada sobre a possibilidade de aplicação da multa prevista nos incisos III e IV do art. 182 do RI-TCDF, quando constatada negligência no atendimento de pedido de informações deste Tribunal, a exemplo do acontecido no atendimento à Nota de Auditoria nº. 06-2060/00.

50. O DER alega ainda que alguns de seus preços referem-se a insumos que, em virtude de mudanças econômicas ocorridas em 1999, tiveram seus preços de mercado aumentados, sendo que tal acréscimo de valor não era computado pela Editora PINI ao atualizá-los mensalmente (fls. 579/580), conforme transcrição a seguir:

“Os preços adotados pelo DER/DF não são aleatórios uma vez que são “construídos” tendo como base as composições de custo unitário da TCPO. A atualização quando não é feita da forma automática é feita tendo como base os preços adotados no mercado. Desde 1995 os preços pagos para a contratação de empresas para construção de obras de arte especiais está baseado na tabela de composições de custos unitários da PINI, conforme descrito anteriormente no parágrafo 94 e 95, inclusive com as atualizações mensais fornecidas pela própria editora PINI, entretanto em outubro de 1999, conforme informado aos servidores do TCDF nas entrevistas, o DER/DF através do monitoramento mensal dos custos dos insumos que compõe os preços unitários detectou um aumento exagerado de determinados insumos, entre eles o aço, o concreto, o cimento e as madeiras. Observando qualquer orçamento de uma Obra de Arte Especial pode-se verificar que os serviços que

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**
3ª ICE - Divisão de Auditoria

empregam estes insumos respondem, em média, por 75% do valor total do contrato, sendo desta forma fundamental o monitoramento da evolução dos seus custos para a manutenção de uma tabela de preços unitários que espelhe a realidade do mercado. O DER/DF, à época das mudanças econômicas (1999), notou que a sistemática da PINI para monitoramento dos preços dos insumos se demonstrava lenta, uma vez que os aumentos só eram apresentados até dois meses após a sua ocorrência e por diversas vezes este aumento estava aquém do verificado no mercado. No intuito de manter uma tabela mais precisa e real com relação aos preços praticados no mercado o DER/DF iniciou a cotação dos principais insumos que constam das composições de custo unitário da PINI e foi quando se verificou que em diversos casos havia grande defasagem. A defasagem inclusive ocorreu com as cotações feitas pelas mesmas empresas que fornecem cotações para a PINI, conforme a seguinte lista fornecida pela editora PINI.

Da lista anteriormente apresentada no Anexo pode-se verificar um fato que comprova que os preços da tabela do DER/DF apresentam embasamento no mercado e que a tabela da Editora PINI, à época das cotações, estava defasada em relação à realidade do mercado. O fornecimento de concreto com fck 20,0 MPa apresenta o preço de R\$ 120,56/m³ na Revista Construção – Minas/Centro-Oeste, nº 279 – Janeiro de 2000; custo que foi levantado em 30/11/1999. Para se obter um custo cuja cotação seja de janeiro de 2000 deve-se consultar a edição de nº 281 – Março de 2000, cuja cotação ocorreu em 24/01/2000, sendo o valor para o mesmo serviço igual a R\$ 130,20/m³. A lista de fornecedores da editora PINI revela que há três empresas do ramo de concretagem, sendo elas a Sarkis Mix, a Top Mix e a Polimix. Pela lógica o preço do serviço apresentado pela PINI deve ser a média da cotação das três empresas. O DER/DF tendo seguido a metodologia anteriormente realizou cotação de preços de mercado em Janeiro de 2000 e obteve os seguintes resultados:

Empresa	Data da Cotação	Valor em R\$/m ³
Brasmix	10/01/2000	185,00
Sarkis Mix	06/01/2000	178,80
Concretar	10/01/2000	182,00
	Média	181,93

Pode-se observar que os preços cotados pela empresas são bem distintos do preço apresentado na publicação da PINI, sendo que uma das empresas que cotou para o DER/DF cota também para a PINI (Sarkis Mix).

Após as demonstrações feitas anteriormente e nos parágrafos 94 e 95 conclui-se que os custos unitários são elaborados com embasamento técnico, com pesquisa de mercado e que são alterados com justificativa plausível. As conclusões em contrário apresentadas neste item são no mínimo exageradas, haja vista que foram apresentadas tabelas de preços

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**
3ª ICE - Divisão de Auditoria

e composições de custo unitário ao TCDF, havendo apenas divergência entre os valores dos insumos, conforme já explicado nos parágrafos 94 e 95.
(original sem grifo)

51. O DER informa que realizou pesquisas de mercado para cotar apenas os preços de concreto, apesar de afirmar que os preços de mercado do aço e da madeira também estavam divergentes dos apresentados pela Editora PINI. A Jurisdicionada informa também que o preço unitário médio do concreto fck=20 MPa obtido em pesquisa de mercado (fls. 1235/1237), em janeiro de 2000, era de R\$ 181,93/m³ e que o preço da PINI, no mesmo mês, era de R\$ 130,20/m³. Existe novamente um desencontro de informações. Aquele órgão informou que estes preços foram adotados na Tabela 12, criada após reajuste da Tabela 9 (fls. 570 e 589) e que esta foi utilizada até novembro de 1999, e a Tabela 12 a partir desta data. Entretanto, a pesquisa de mercado ocorreu em janeiro de 2000 e a Tabela 12, segundo o DER, foi elaborada em novembro de 1999, não há como admitir que a alteração decorreu da citada pesquisa de mercado.

52. Um outro fato que deve ser trazido à baila neste momento, é que de acordo com o Sistema Volare adquirido por esta Corte e instalado nesta Inspetoria em 23/08/2002, o preço unitário do concreto usinado, encontra-se discriminado conforme Quadro II a seguir:

Quadro II – Preços do Concreto

	Jan/2000	Jan/2001	Jul/2002
Concreto fck = 15 MPa	124,03	146,43	153,75
Concreto fck = 20 MPa	130,20	153,39	155,05
Fls.	1363/1374	1375/1386	1387/1398

53. É questionável a pesquisa de mercado apresentada pela Jurisdicionada, pois de acordo com o mesmo *software* adotado (Volare), instalado no TCDF, os preços estão sendo atualizados com certa coerência, o que não pode ser verificado na atualização realizada pelo DER. Ressalta-se que os preços praticados no mercado hoje, dois anos e meio depois, ainda são menores que os do DER, sendo que, como se sabe, vive-se atualmente em uma situação de economia menos estável, com índices de inflação em torno de 8% ao ano. É discutível então o preço médio do concreto adotado pelo DER, vez que até hoje (jul/2002) os valores utilizados pelo Sistema Volare não atingiram os preços usados pelo órgão em novembro de 1999.

54. As distorções dos preços do DER são tão grandes, que apesar de dizer que adotou o preço médio para concreto fck=20 MPa (obtido em pesquisa de mercado) no valor de R\$ 181,93/m³ (fl. 581), para o cálculo



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
3ª ICE - Divisão de Auditoria



da composição de preço unitário do referido item, na verdade, utilizou o valor de R\$193,00 (fls. 592/593). Confirma-se assim o entendimento deste corpo técnico quanto à falta de critérios nas composições de custos daquela Autarquia.

55. Ainda para demonstrar a falta de cuidado com os orçamentos do órgão, transcreve-se alguns trechos das razões de justificativas apresentadas pelos Diretor Técnico e Chefe da Divisão de Estudos e Projetos:

“(…)

Observando os valores apresentados na lista anterior verifica-se que o insumo Chapa de compensada resinada 6mm apresenta um aumento exagerado em relação ao valor inicialmente adotado. Pela análise das cotações que o DER/DF realizou no período de Novembro de 1999 a Janeiro de 2000, determinou-se o valor médio para chapa de compensado resinada com 6mm de espessura em R\$ 15,46. Com este valor para o custo da chapa e levando-se em consideração que suas dimensões são de aproximadamente 2,00m², o custo unitário por m² de chapa deveria se de R\$ 7,73. O que ocorreu então foi o engano no lançamento do valor do custo por m² no sistema Volare, onde ao invés de ser lançado o valor por m² (R\$ 7,73) lançou-se o valor da chapa (R\$15,46) o que acarretou o aumento exagerado do valor do serviço de tapume.” (fl. 590)

“• Escavação manual de tubulões: Pelo exame do relatório gerado pelo sistema Volare pode-se observar que o preço de R\$ 86,38/m³ adotado pelo DER/DF está acima do resultado da composição da Tabela 9, que é de R\$ 84,38. A diferença reside no fato de que quando foi realizada a composição de custos para a montagem da Tabela 12 não foram levadas em consideração as composições que se referiam exclusivamente mão-de-obra, por considerar-se que estes itens não sofreram variação no período, o que não se verificou de fato. Desta forma optou-se pela adoção dos mesmos valores da Tabela 9. Entretanto por falta de familiaridade com o sistema e erros de operação o valor do serviço foi introduzido no Sistema com o valor errado. Vale ressaltar que o valor adotado na Tabela 9 é de R\$ 84,38 e o da Tabela 12 R\$ 86,38 (a diferença está em apenas um dígito), ficando claro o erro digitação.

• Lançamento e aplicação de concreto em fundação: Pelo exame do relatório gerado pelo sistema Volare pode-se observar que o preço de R\$ 34,04/m³ adotado pelo DER/DF está acima do resultado da composição da Tabela 9, que é de R\$ 33,64. Da mesma forma que o item anterior a diferença reside no fato de que quando foi realizada a composição de custos para a montagem da Tabela 12 não foram levadas em consideração as composições que se referiam exclusivamente a mão-de-obra, por considerar-se que estes itens não sofreram variação no



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
3ª ICE - Divisão de Auditoria



período, o que não se verificou de fato. Desta forma optou-se pela adoção dos mesmos valores da Tabela 9. Entretanto por falta de familiaridade com o sistema e erros de operação o valor do serviço foi introduzido no Sistema com o valor errado. Vale ressaltar que o valor adotado na Tabela 9 é de R\$ 33,64 e o da Tabela 12 R\$ 34,04 (a diferença está em dois dígitos), ficando evidenciado o erro digitação.” (fl. 591)

“• Lançamento e aplicação de concreto em estrutura: Pelo exame do relatório gerado pelo sistema Volare pode-se observar que o preço de R\$ 55,75/m³ adotado pelo DER/DF está acima do resultado da composição da Tabela 9, que é de R\$ 54,76. Da mesma forma que os dois itens justificados acima (escavação de tubulões e lançamento de concreto na estrutura) a diferença reside no fato de que quando foi realizada a composição de custos para a montagem da Tabela 12 não foram levadas em consideração as composições que se referiam exclusivamente a mão-de-obra, por considerar-se que estes itens não sofreram variação no período, o que não verificou-se de fato. Desta forma optou-se pela adoção dos mesmos valores da Tabela 9. Entretanto por falta de familiaridade com o sistema e erros de operação o valor do serviço foi introduzido no Sistema com o valor errado. Vale ressaltar que o valor adotado na Tabela 9 é de R\$ 54,76 e o da Tabela 12 R\$ 55,75 (a diferença está em dois dígitos), evidenciado-se o erro digitação.” (fl. 593)

“Da mesma maneira que o serviço Tapume apresentou um aumento exagerado este serviço também. Fazendo-se a mesma análise adotada para a composição observa-se o mesmo problema, agora, para a chapa compensada resinada de 12mm. Pela análise das cotações que o DER/DF realizou no período de Novembro de 1999 a Janeiro de 2000, determinou-se o valor médio para chapa de compensado resinada com 12mm de espessura em R\$ 15,90. Com este valor para o custo da chapa e levando-se em consideração que suas dimensões são de aproximadamente 2,00m², o custo unitário por m² de chapa deveria ser de R\$ 7,95. O que ocorreu então foi novamente o engano no lançamento do valor do custo por m² no sistema Volare, onde ao invés de ser lançado o valor por m² (R\$ 7,95) lançou-se o valor da chapa (R\$15,90) o que acarretou o aumento exagerado do valor do serviço de forma.” (fl. 595)

(original sem grifo)

56. Pode-se extrair das informações do DER que, da amostra estudada pelo TCDF na etapa anterior (10 itens), 7 itens apresentam problemas na elaboração do preço unitário. É um percentual alto, confirmando mais uma vez o posicionamento da equipe técnica de auditoria: “Conclui-se assim, que o DER, na verdade, não possui composições de custos para os preços unitários dos serviços adotados nas suas licitações, e que os preços utilizados são aleatórios, levantados



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
3ª ICE - Divisão de Auditoria



sem pesquisa de preços de mercado, sem embasamento técnico e alterados sem nenhuma justificativa plausível.” (parágrafo 100 da Informação nº 19/01)

57. Ademais, verifica-se que embora o DER tenha detectado várias impropriedades nos seus preços, conforme transcrito acima, até o momento não manifestou nenhum interesse em corrigi-los. Estranha-se, também, a afirmação de que, por falta de familiaridade com o sistema Volare e por erros de operação, alguns valores foram introduzidos erroneamente no cálculo dos preços, pois segundo afirmação dos técnicos daquele órgão às fls. 576, o DER adquiriu o mencionado *software* em 1995. Acredita-se, após cinco anos de operação, ser possível obter certa familiaridade com o sistema. Só como ilustração, conforme dito anteriormente, o referido sistema foi adquirido por este Tribunal e instalado nesta Inspeção em 23/08/2002 e encontra-se em perfeito uso pelo corpo técnico.

58. Conforme amplamente esclarecido, as tabelas e composições de custo unitário enviadas pelo DER ao TCDF não foram as efetivamente utilizadas pelo órgão. Nesta etapa, então, será feita a análise apenas das novas tabelas enviadas em atendimento à Decisão nº 61/2002 de 05/02/2002 (fl. 432).

59. Será utilizada, então, a mesma amostra adotada à época da auditoria com os respectivos preços unitários elaborados, para comparação com as novas tabelas enviadas. Esclarece-se ainda, que conforme informações do DER às fls. 581, o BDI adotado na Tabela 9 é de 25%, enquanto o da Tabela 12 é 30%. Desta forma, os preços unitários calculados na etapa anterior de auditoria foram adequados à essa nova informação, da qual não se tinha conhecimento na primeira análise (na etapa anterior utilizou-se o mesmo BDI de 30% para todas as tabelas). Estes cálculos são apresentados na **Tabela I – Composição de Custos PINI**, às folhas. 1399/1402. O resultado obtido é apresentado resumidamente no Quadro III a seguir:



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
3ª ICE - Divisão de Auditoria



Quadro III – Comparação Preços Unitários

Serviços	Unidade	Tabela 9 (fevereiro/99 a novembro/99)			Tabela 12 (novembro/99 em diante)		
		DER	TCDF*	Diferença %	DER	TCDF*	Diferença %
Tapume	m²	19,34	18,29	5,74	35,98	19,32	86,23
Locação da obra	m²	2,09	1,89	10,58	2,07	2,02	2,48
Escavação de tubulões	m³	84,38	69,75	20,97	86,35	76,05	13,54
Lançamento e aplicação de concreto em fundação	m³	33,64	24,86	35,32	34,04	27,14	25,42
Concreto fck = 15 Mpa	m³	146,48	146,47	0,01	206,86	164,53	25,73
Concreto fck = 20 Mpa	m³	153,71	153,71	0,00	255,92	172,65	48,23
Lançamento e aplicação de concreto na estrutura	m³	54,76	43,06	27,17	55,76	46,98	18,69
Aço CA-50	kg	1,75	1,76	-0,57	2,29	2,00	14,50
Forma para concreto aparente em chapa de madeira compensada 12 mm resinada	m²	22,97	23,01	-0,17	30,72	24,49	25,44
Cimbramento em madeira	m³	10,39	10,36	0,29	10,95	11,05	-0,90

* Preços Unitários calculados com base nos preços da Revista Construção Minas/Centro Oeste, publicada pela Editora PINI Ltda (com BDI)

60. Como se vê, após a adoção das tabelas “corretas” do DER, constata-se que alguns preços ainda apresentam grandes discrepâncias. No caso da Tabela 9, os itens **Escavação de tubulões, Lançamento e aplicação de concreto em fundação e na estrutura** apresentam preços acima de 20% dos praticados no mercado. Já no caso da Tabela 12, os itens **Tapume, Lançamento e aplicação de concreto em fundação, Concreto Fck=15 Mpa e Fck=20 Mpa** encontram-se também 25% acima dos de mercado.

61. A **Tabela II – Preços Unitários**, acostada às folhas 1403/1404, apresenta os preços constantes da Tabela 9 e 12 do DER bem como os preços obtidos pelo corpo técnico no Sistema Volare – PINI. Os preços expostos na coluna Preços TCDF, são referentes ao mês de janeiro de 2000, por ser a base de dados disponível mais próxima do mês de referência do DER (novembro/1999). O Quadro IV abaixo mostra em resumo os resultados obtidos:



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
3ª ICE - Divisão de Auditoria



Quadro IV – Comparação Tabelas DER x TCDF (Volare)

Serviços	unidade	Tabela 9 DER (jan/99)	Tabela 12 DER (nov/99)	TCDF Volare (jan/2000)	% Tabela 12 DER /TCDF
Instalação do canteiro de obras	m ²	195,46	214,97	193,97	10,83%
Tapume	m ²	19,34	35,98	18,61	93,34%
Locação da obra	m ²	2,09	2,07	2,03	1,97%
Demolição de concreto armado	m ³	242,95	242,95	264,20	-8,04%
Sondagem de reconhecimento do subsolo com tubo de 2 1/2"	m	21,95	32,50	22,10	47,06%
Escavação de tubulões	m ³	84,38	86,35	76,05	13,54%
Broca de concreto armado 30 cm p/ profundidade de 6 a 8 m, fck 13,5 Mpa, incim aço CA-50	m	33,17	33,17	23,50	41,15%
Concreto fck = 15 Mpa	m ³	146,48	225,38	164,46	37,04%
Lançamento e aplicação de concreto em fundação	m ³	33,64	34,04	27,14	25,42%
Aço CA-50	kg	1,75	2,29	2,43	-5,76%
Lastro de 5 cm de concreto magro incluindo o lançamento	m ²	15,47	87,79	71,40	22,96%
Forma para concreto aparente em chapa de madeira compensada 12 mm resinada	m ²	22,97	30,72	24,79	23,92%
Concreto fck = 20 Mpa	m ³	153,71	243,59	172,64	41,10%
Lançamento e aplicação de concreto na estrutura	m ³	54,76	55,75	46,98	18,67%
Aço CA-50	kg	1,75	2,29	2,43	-5,76%
Reaterro manual de blocos e cintas	m ³	2,13	16,23	12,05	34,69%
Cimbramento em madeira	m ³	10,39	10,95	11,06	-0,99%

62. Da análise do Quadro IV, pode-se concluir que mesmo se fossem tomados como parâmetro os preços de janeiro de 2000 do Volare, o orçamento do DER relativo ao mês de novembro de 1999 estaria demasiadamente superior. Constatou-se percentuais de até 93% superiores entre os itens verificados. Ao comparar-se os preços unitários utilizados pelo DER nos seus orçamentos, com os de mercado (Volare-TCDF), observaram-se variações importantes. Desta forma, os orçamentos do DER apresentaram sobrepreços em relação aos preços de mercado em alguns itens como por exemplo: **tapume – 93,34%, lançamento e aplicação de concreto em fundação – 25,42%, concreto fck=15 Mpa – 37,04%, concreto fck=20 Mpa – 41,10%, broca de concreto – 41,15%, sondagem – 47,06%, reaterro manual de blocos – 34,69%, forma em chapa compensada 12mm – 23,92%.**



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
3ª ICE - Divisão de Auditoria



63. Tendo em vista o conhecimento das tabelas “corretas” ora encaminhadas, tenta-se novamente apresentar um indicativo de quanto o DER gastou a maior pela utilização de orçamentos que não expressavam os preços de mercado nos editais das obras em análise. Assim, foi efetuada comparação, **na Tabela III – Diferenças dos Orçamentos DER x TCDF (PINI) – OAE** (fls. 1405/1407), onde se apresentam as diferenças nos valores das obras caso os preços de mercado da amostra (a mesma adotada na etapa anterior) tivessem sido utilizados nas licitações de OAEs analisadas. Conforme descrito na Informação nº 19/01, os itens de serviço adotados na amostra analisada correspondem a uma parcela significativa do valor total das obras, isto é, variam de 34,35% até 86,28% do valor total da obra. Salienta-se mais uma vez que os levantamentos realizados pela equipe de auditoria não pretenderam ser exaustivos, desta forma, foram feitas comparações nas amostras de apenas 12 lotes de obras licitadas. Tais lotes totalizam R\$ 7.687.319,06 e constatou-se uma diferença de **12,89%** o que correspondente a **R\$ 991.085,00**.

64. Para uma efetiva quantificação dos prejuízos, no caso do DER especificamente, uma vez que as licitações são realizadas com a utilização do fator K (desconto sobre o orçamento-base do órgão com valores de $K \leq 1$) seria necessária a aplicação do referido fator K proposto pelas empresas vencedoras das licitações sobre os preços de uma nova Tabela de Preços Unitários elaborada a preços de mercado (com as respectivas composições de custos), e ainda, a quantificação dos serviços realmente executados em cada contrato (medições). Os valores apresentados no Quadro V, portanto, têm apenas a finalidade de dar uma visão sobre a dimensão das irregularidades encontradas na auditoria.

65. Cabe ressaltar que o objetivo da auditoria não foi o de quantificar o prejuízo, para eventual citação dos responsáveis, mas apenas fazer uma amostragem significativa dos principais serviços utilizados na planilhas de preços unitários da Jurisdicionada, de modo a identificar a existência de problemas no processo de elaboração de tais planilhas, que confirmaram a dimensão das inconsistências e dos erros nos preços adotados nos orçamentos do DER e demonstraram, conseqüentemente, o sobrepreço na contratação das obras por parte da entidade (os preços contratados correspondem ao preço orçado multiplicado pelo fator K, que no caso das licitações em tela representam descontos médios de apenas 3%).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
3ª ICE - Divisão de Auditoria



66. O art. 9º da Lei Complementar nº 01/94 estatui:

“Art. 9º Diante da omissão no dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação dos recursos repassados pelo Distrito Federal, na forma prevista no inciso VI do art. 6º desta Lei, da ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, ou ainda, da prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao Erário, a autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, deverá imediatamente adotar providências, com vista à instauração de tomada de contas especial, para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano.

§ 1º Não atendido o disposto neste artigo, o Tribunal determinará a instauração da tomada de contas especial, fixando prazo para cumprimento dessa decisão.”

67. Diante da constatação de ato de gestão ilegítimo e antieconômico que resultou em prejuízos ao erário, e de acordo com o art. 9º da LC nº 01/94, deverá o Tribunal determinar ao Secretário de Infra-estrutura e Obras a instauração de TCE no Departamento de Estradas de Rodagem – DER/DF, para quantificação dos prejuízos e identificação dos responsáveis, no tocante à diferença entre os preços praticados pelo órgão e os preços de mercado ocorrida nas obras contratadas a conta dos Projetos - DER 1475/0001 e 1486/0099, elemento de despesa 459051, a partir de janeiro de 1998, conforme previsto no parágrafo único do art. 153 do Regimento Interno deste Tribunal. A referida TCE deverá tomar como base preços praticados no mercado, utilizando para isso, publicações como a Revista Construção Minas/Centro Oeste, da editora PINI, o Sistema de Custos Rodoviários – SICRO, Região Centro-Oeste do DNER, e outras do gênero, e ainda, levantar as quantidades efetivamente executadas em cada contrato.

68. Na etapa anterior foi sugerido ao Tribunal que determinasse ao DER a renegociação da totalidade dos preços divergentes dos de referência indicados pelos preços de mercado, nos casos dos contratos que ainda estivessem em vigor, entretanto, tendo em vista o prazo decorrido desde a realização da etapa anterior de auditoria, constata-se que os contratos analisados já se encontram encerrados. Assim, no momento, julga-se inoportuno reiterar tal determinação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
3ª ICE - Divisão de Auditoria



69. Diante de todo o exposto, entende-se não justificada metodologia adotada na elaboração dos preços unitários dos serviços adotados nas licitações do DER, estando portanto em desacordo com o § 2º, II e § 6º do art. 7º da Lei nº 8.666/93, cabendo responsabilizar os Sr. Samuel Dias Júnior – Chefe da Divisão de Estudos e Projetos, solidariamente com o Srs. Reinaldo Teixeira Vieira – Diretor Técnico e Brasil Américo Louly Campos – Diretor Geral.

Reposta ao parágrafo 163 – DER (fls. 463/464)

“163. Pelos §§ 1.º e 2.º do art. 23 da Lei n.º 8.666/93, as obras do Balão do Aeroporto (itens 41 a 43 do Anexo I desta Informação, fl. 208), mesmo parceladas em valores compatíveis com os limites para TPs, deveriam ser licitadas pelo procedimento de concorrência. Houve infração ao supramencionado diploma legal e os responsáveis são solidariamente os titulares da Coordenação de Planejamento (órgão de assessoramento e assistência à Diretoria-Geral responsável pelo planejamento e programação das obras), da Diretoria Técnica e da Diretoria Geral, respectivamente o Srs. Elton Walcácer da Silva, Reinaldo Teixeira Vieira e Brasil Américo Louly Campos.

Mais uma vez, há aqui despropositado equívoco.

O complexo viário do aeroporto é constituído de 4 viadutos, sendo 2 localizados, lados a lado, na rodovia DF 025 e os outros dois localizados, também lado a lado, na rodovia DF-047. Completa o referido complexo uma via que interliga as duas rodovias aqui mencionadas.

Como se vê, as obras foram edificadas em locais distintos e no caso da via de ligação, até o objeto é distinto, tendo sido realizadas 3 licitações para todo o complexo, sendo uma compreendendo os dois viadutos da DF-025, outra compreendendo os dois viadutos da DF-047 e uma terceira licitação compreendendo a via de ligação.

Dizer que poderia ter sido feita uma única licitação para todo o complexo, podemos até admitir, da mesma forma que poderia ter sido realizada uma única licitação para todos os 23 viadutos construídos. Mas daí afirmar que houve parcelamento do objeto e burla à legislação, isso não é verdade e não podemos concordar.

A decisão de realizar três licitações distintas para o complexo viário do aeroporto, ao contrário de lesivo à Administração, teve o mérito de ampliar a competitividade, um dos conceitos fundamentais da legislação que rege o assunto, permitindo a participação de empresas com perfis e aptidões distintos, já que o objeto é distinto.”

70. Apresenta-se na seqüência, transcrição de trechos das razões de justificativas apresentadas pelo Sr. Elton Walcácer da Silva – Diretor



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
3ª ICE - Divisão de Auditoria



Administrativo e Financeiro do DER (fls. 474/475), para melhor elucidar a questão.

“Acatamos plenamente a Lei 8.666/93, e em especial o Artigo 23 e seus parágrafos, uma vez que as licitações em tela, tinham claramente distinção de objeto e local, como mostrado abaixo:

- a) TP 061/99 – Execução de uma obra de arte especial do tipo viaduto classe 45 (NBR 7188) em concreto armado, trecho: viaduto sul **DF-025 (EPDB)**; *(grifo nosso)*
- b) TP 062/99 – Execução de uma obra de arte especial do tipo viaduto classe 45 (NBR 7188) em concreto armado, trecho: viaduto norte **DF-047 (EPAR)**; *(grifo nosso)*
- c) TP 064/99 – Construção de rodovia, trecho: interseção da DF-025 (EPDB) com a DF-047 (EPAR) balão do aeroporto.

Como observamos as licitações que têm objetos similares, ou seja, viadutos, apesar de estarem nas proximidades do balão do Aeroporto, ficam situados em locais distintos, um está localizado na rodovia DF-025 (EPDB) e o outro está localizado na rodovia DF-047 (EPAR), quanto à outra licitação (TP 063/99) teve por objeto a construção e pavimentação das vias de acesso aos viadutos, ligando a rodovia DF-025 à rodovia DF-047.”

71. A Lei nº 8.666/93, no art. 23, §§ 1º, 2º e 5º, estatui:

“Art. 23 (...)

§ 1º As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala.

§ 2º Na execução de obras e serviços e nas compras de bens, parceladas nos termos do parágrafo anterior, a cada etapa ou conjunto de etapas da obra, serviço ou compra há de corresponder licitação distinta, preservada a modalidade pertinente para a execução do objeto em licitação.

§ 5º É vedada a utilização da modalidade convite ou tomada de preços, conforme o caso, para parcelas de uma mesma obra ou serviço, ou ainda para obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente, sempre que o somatório de seus valores caracterizar o caso de tomada de preços ou concorrência, respectivamente, nos termos deste artigo, exceto para as parcelas de natureza



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
3ª ICE - Divisão de Auditoria



específica que possam ser executadas por pessoas ou empresas de especialidade diversa daquela do executor da obra ou serviço.

72. De acordo com a lei de regência, existe vedação à realização de licitação na modalidade de Tomada de Preços para obras e serviços de mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjuntamente, quando o somatório dos valores licitados caracterizarem a modalidade de Concorrência, a não ser que parcelas dessa obra possam ser executadas por empresas de especialidades diversas.

73. No caso das obras do Complexo do Balão do Aeroporto, as obras são de mesma natureza, foram executadas no mesmo local e conjuntamente, inclusive tendo sido necessária a compatibilização dos projetos dos viadutos e acessos e dos cronogramas de execução de cada um dos contratos, de forma a não permitir que uma etapa interferisse em outra. Não se verificou ainda a necessidade de contratação de empresas com especialidades distintas, vez que a empresa Serveng Civilsan foi a vencedora das três Tomadas de Preços. Acrescenta-se ainda o fato de o valor total licitado (R\$ 3.449.481,00) ter ultrapassado o limite permitido para a realização de Tomada de Preços.

74. Não cabe também a alegação de que a decisão de realizar três tomadas de preços distintas tinha o mérito de ampliar a competitividade, visto que, como se sabe a modalidade Tomada de Preços, dificulta a participação de empresas que não sejam cadastradas no órgão. Ademais, mesmo que o DER entendesse que o parcelamento traria vantagens para a administração, deveria aquele órgão ter realizado a licitação na modalidade Concorrência, apoiando-se assim no § 2º do art. 23, da Lei nº 8.666/93, que determina a preservação da modalidade correspondente ao valor total do objeto.

75. Desta forma, entende-se não justificado o parcelamento das obras do Balão do Aeroporto (itens 41 a 43 do Anexo I da Informação nº 19/01, fl. 208), licitadas na modalidade de Tomada de Preços, quando deveriam ter sido licitadas na modalidade Concorrência, cabendo atribuir-se responsabilidades solidariamente aos titulares da Coordenação de Planejamento (órgão de assessoramento e assistência à Diretoria-Geral responsável pelo planejamento e programação das obras), da Diretoria Técnica e da Diretoria Geral, respectivamente o Srs. Elton Walcácer da Silva, Reinaldo Teixeira Vieira e Brasil Américo Louly Campos, pela infração dos §§ 1.º e 2.º do art. 23 da Lei n.º 8.666/93



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
3ª ICE - Divisão de Auditoria



II - determinar ao Diretor- Geral do DER que, em 30 dias contados do conhecimento desta decisão, apresente suas razões de justificativa, sob pena de aplicação da sanção prevista no inciso II do art. 57 da Lei Complementar nº 1/94 do Distrito Federal, sobre:

b) o indício de superfaturamento de preços levantado no capítulo referente aos Preços Unitários (§§ 94 a 112); (fl. 464)

“As leituras que levaram os Auditores a concluir que o DER não possui composição de preços unitários, via de consequência levaram também à conclusão equivocada de que houve superfaturamento de preços nas obras licitadas.

Não é verdade, portanto, que o DER tenha superfaturado seus preços nas licitações, ora auditadas, ou em qualquer outra licitação.

Os preços adotados são os de suas planilhas, apurados na forma já esclarecida no item que responde ao parágrafo 162 da Informação No.19/01.

As explicações e esclarecimentos acompanhados das devidas comprovações encontram-se no anexo que acompanha as razões de justificativas dos titulares da Diretoria Técnica e da Divisão de Estudos e Projetos, que adoto em seu mérito, deixando de transcrevê-las pelo princípio da economia processual, fazendo assim parte integrante desta defesa.

76. A análise das justificativas apresentadas encontram-se nos parágrafos 41 a 69 desta instrução, concluindo-se pela existência de sobrepreço nas contratações mediante comparações com os preços publicados pela revista Construção, editada pela PINI, e com aqueles obtidos do programa VOLARE.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
3ª ICE - Divisão de Auditoria



II - determinar ao Diretor- Geral do DER que, em 30 dias contados do conhecimento desta decisão, apresente suas razões de justificativa, sob pena de aplicação da sanção prevista no inciso II do art. 57 da Lei Complementar nº 1/94 do Distrito Federal, sobre:

c) o estabelecimento de itens restritivos nos editais, reduzindo o número de participantes no procedimento licitatório, descritos no capítulo Habilitação” (fls. 464/469)

“O DER-DF não fez constar em seus editais qualquer item restritivo à participação de licitantes. A discussão gira em torno da até então exigência, na fase de habilitação, da apresentação do termo de compromisso de fornecimento de CBUQ – Concreto Betuminoso Usinado a Quente por usina de asfalto legalmente licenciada, na falta de usina própria.

Após determinações dessa Corte de Contas o DER-DF retirou de seus editais referida exigência, em que pese ainda a considere pertinente.

Aquela condição editalícia não restringia a participação de qualquer licitante, apenas exigia um termo de compromisso de CBUQ somente das empresas que não possuísem usina própria. Caso a licitante fosse proprietária de usina própria, poderia apresentar somente os documentos legais exigidos. Em ambos os casos o que se buscava era a garantia de que a licitante tinha qualificação técnica para arcar com o objeto licitado. O deslinde lógico daquela exigência era a comprovação de que as usinas indicadas obedecessem aos ditames das Resoluções do CONAMA No. 006/86 e No. 237/1997.

Não criou-se pois qualquer obrigação a terceiros, uma vez que a fase de habilitação é personalíssima.

Dentro deste espírito de não restringir a competição, até porque é ilegal, o DER-DF incluía em seus editais, de forma geral, a hipótese de que as concorrentes suprissem a falta de usina própria, por documentos de terceiro comprometendo-se pelo fornecimento de CBUQ, acompanhado dos documentos de regularidade ambiental da usina de asfalto, conforme as resoluções acima apontadas.

Qualquer empresa que atua na área de pavimentação pode ter a sua usina própria ou recorrer a terceiros. O ato convocatório abriu a possibilidade para aquelas que, não possuindo usina de asfalto pudesse participar do certame. A usina poderia estar localizada, inclusive, em qualquer unidade da Federação.

Tal exigência tinha por objetivo a comprovação pela licitante de sua aptidão para o desempenho das atividades objeto da licitação, em características, quantidades e prazos compatíveis, expurgando-se, assim, o risco de se contratar quem não tem condições de atender o objeto licitado.

(...)

A exigência editalícia contida no item 3.4.7 não traduzia qualquer restrição ao caráter competitivo; muito pelo contrário, traduz todo o



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
3ª ICE - Divisão de Auditoria



respeito e responsabilidade no trato da coisa pública, dever de todo Administrador.

As licitantes deviam, pois, demonstrar, à luz do mandamento licitatório, aptidão para a consecução do objeto ora licitado, que era vultoso e de complexidade.

A necessidade de se exigir que a usina de asfalto legalmente licenciada, em qualquer parte do país, dá-se, entre outros fatos, para que assim os órgãos e entidades ambientais exerçam fiscalização preventiva e corretiva, evitando-se a desordenada construção de usinas sem o menor amparo legal, irregulares e sem qualquer fiscalização, “fantasmas”, provocando o grave e irreparável perigo de poluições com conseqüências funestas para a Sociedade e o meio ambiente.

(...)”

77. Apresenta ainda a transcrição dos artigos 7º, 13, 16 e 17 da Lei Distrital nº 41, de 13.09.89, concluindo que:

“Não há, pois, qualquer restrição à competição, eis que as licitantes deveriam o termo de compromisso de fornecimento de CBUQ, na falta de usina própria. O DER-DF cumpriu a legislação, em especial a que protege o meio ambiente.”

78. Segundo informações obtidas junto ao DER a exigência de termo de compromisso de fornecimento de Concreto Betuminoso Usinado à Quente – CBUQ por usina de asfalto legalmente licenciada teria como objetivo assegurar que a obra objeto da licitação não sofresse solução de continuidade de sua execução por falta desse insumo.

79. Conforme demonstrado na Informação nº 19/01, grande parte das inhabilitações verificadas nas licitações analisadas foram decorrentes de tal exigência, como documento de habilitação.

80. Diante de tal constatação, a equipe de auditoria entendeu pertinente pesquisar as razões que levaram o DER/DF a exigir o termo de compromisso de fornecimento de CBUQ como condição de habilitação, vez que a exigência desse documento, conjugada principalmente com a interpretação restritiva da Comissão de Julgamento e Processamento – CJP - no que viria a ser o termo “legalmente licenciada”, resultou na inhabilitação de empresas, em grande parte das licitações cujos editais previam a comentada exigência.

81. Em realidade, a exigência simples do termo de compromisso de CBUQ provocou a inhabilitação de empresas em apenas 8% das licitações cujos editais previam essa exigência, todavia a adjetivação da exigência com a expressão usina devidamente licenciada deu margem para que a CJP exigisse, também, a apresentação da licença de operação



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
3ª ICE - Divisão de Auditoria



da usina de asfalto acompanhada das cópias de sua publicação no diário oficial estadual e num jornal de grande circulação.

82. Devido a essa interpretação da CJP, todas as licitantes sem sedes ou filiais em Brasília foram sistematicamente inabilitadas, isto porque, embora apresentassem o termo de compromisso de fornecimento de CBUQ firmado com usina de asfalto, acompanhado da licença de operação emitido pelo órgão estadual de meio ambiente, deixavam de apresentar as cópias de publicação no diário oficial estadual e em um jornal de grande circulação.

83. Isso ocorria porque, ao contrário do antigo IEMA/DF e atual Subsecretaria de Meio Ambiente, os órgãos de meio ambiente de outros Estados, notadamente Goiás e Rio de Janeiro, não exigiam para eficácia das licenças de operação por eles expedidas as suas publicações. Então, as empresas que foram inabilitadas apresentaram, aparentemente de boa fê, as licenças de operação, certas de que estavam cumprindo a bom termo a exigência editalícia.

84. Somente as empresas sediadas ou com filiais no Distrito Federal apresentaram o termo de compromisso de CBUQ, acompanhado de cópia da licença e das respectivas publicações, embora o edital não deixasse isso claro.

85. Em setembro de 1999 o DER modificou seus editais no sentido de esclarecer o que viria a ser “usina de asfalto legalmente licenciada”. Ainda assim, o fez de forma pouco direta, vez que passou a mencionar a conformidade com a Resolução do CONAMA nº 006, de 24 de janeiro de 1986 (fls. 180/191).

86. Tal resolução apresenta os modelos de publicação dos diversos tipos de licenças. Não estabelece, todavia, de quem seria a responsabilidade pelas publicações.

87. A Lei n.º 6.938/81 (fls. 175/179) prevê em seu art. 10.º, § 1.º, que “os pedidos de licenciamento, sua renovação e a respectiva concessão serão publicados no jornal do Estado, bem como em um periódico regional ou local de grande circulação” mas em nenhum dos seus termos estabelece que a competência da publicação é da empresa licenciada. Tampouco a Resolução do CONAMA n.º 006, de 24 de janeiro de 1986 (fls. 180/191), é explícita.

88. Apesar do Diretor Geral do DER-DF julgar que não houve restrição à participação de interessados em suas licitações, este corpo



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
3ª ICE - Divisão de Auditoria



técnico entende, que o DER/DF, sem base legal sabida, inabilitou licitantes com base na situação irregular de terceiros, os empresários das usinas de asfalto, que, por sua vez, não seriam responsáveis pela irregularidade visto que possuíam licenças emitidas pelos órgãos de meio ambiente estaduais sem nenhuma ressalva sobre a obrigatoriedade de publicação, o que transfere, para esses entes públicos a responsabilidade pela emissão de licenças irregulares. Em resumo, os licitantes foram inabilitados pela desídia de entes públicos estaduais.

89. A fase de habilitação é personalíssima e visa verificar as condições jurídicas, técnicas, fiscais e econômico-financeiras do licitante. Não se pode exigir quaisquer uma dessas condições de terceiros não licitantes. Bastaria, portanto, a apresentação de declaração de regularidade ambiental, visto que, o tal Termo Compromisso de CBUQ firmado com usina de asfalto legalmente licenciada não obriga a licitante a utilizar material betuminoso fornecido por esta usina. O licitante deve fornecer o CBUQ, mas durante a execução poderá escolher esta usina ou qualquer outra que melhor lhe aprouver.

90. Dessa forma, a inabilitação de empresas que cumpriram a exigência do edital, apresentando “Termo de compromisso de fornecimento de CBUQ” acompanhado de cópias das licenças ambientais sem as respectivas publicações, frustrou o caráter competitivo das licitações em análise.

91. Assim, o procedimento do DER de exigir nos seus editais a legalidade da operação de usina de terceiros como condição de habilitação de licitante, bem como o julgamento da CJP no qual foi exigida prova da legalidade da operação de fornecedores, não diretamente envolvidos na licitação, constituíram-se em afronta ao dispositivo legal constante do art. 3º, § 1º, inc. I da Lei nº 8.666/93.

92. Mantém-se assim o entendimento apresentado na Informação nº 19/01, de que a Diretoria Administrativa e Financeira solidariamente com a Diretoria Geral, ao adotar a exigência de termo de compromisso de fornecimento de CBUQ, adjetivado com o termo usina legalmente licenciada, restringiram a competição nas licitações do órgão, cabendo assim, atribuir a seus titulares, Sr. Elton Walcácer da Silva e Sr. Brasil Américo Louly Campos, a responsabilidade pela infração do inc. I do § 1.º do art. 3.º da Lei 8.666/93.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
3ª ICE - Divisão de Auditoria



Conclusões

93. Na etapa anterior de auditoria, apresentada na Informação nº 19/01, foram feitas várias considerações a respeito dos procedimentos adotados pelo DER na elaboração de projetos básicos, preparação de orçamentos e editais, e julgamento de propostas nas licitações.

94. À época, foram inclusive verificadas as providências adotadas pela autarquia diante das recomendações do Tribunal na Decisão nº 3567/99.

95. Como resultado dos trabalhos foram apresentadas extensas sugestões às fls. 411/414:

96. Na presente fase, analisou-se as razões de justificativas encaminhadas pelo Sr. Brasil Américo Louly Campos - Diretor Geral do DER, bem como dos Srs. Elton Walcácer da Silva - Diretor Administrativo e Financeiro, Fauzi Nacfur - Procurador Jurídico, Reinaldo Teixeira Vieira - Diretor Técnico e Samuel Dias Júnior - Chefe da Divisão de Estudos e Projetos.

97. Cabe lembrar que, nesta fase, esta Corte de Contas apenas propiciou ao Sr. Brasil Américo Louly Campos - Diretor Geral que se pronunciasse sobre os fatos levantados de forma a proporcionar uma melhor apreciação da matéria. Entretanto, não parece ter sido este o entendimento dos demais servidores, pois enviaram suas justificativas mesmo sem determinação expressa do Tribunal. Ressalta-se que este corpo técnico analisou todas as justificativas apresentadas por terem sido todas elas adotadas na íntegra pelo Diretor Geral do órgão.

98. O art. 214 do Código do Processo Civil estabelece que:

“Art. 214. Para a validade do processo é indispensável a citação inicial do réu.

§ 1º O comparecimento espontâneo do réu supre, entretanto, a falta de citação.

§ 2º Comparecendo o réu apenas para argüir a nulidade e sendo esta decretada, considerar-se-á feita a citação na data em que ele ou seu advogado for intimado da decisão. (caput e §§ com a redação da Lei nº 5.925, de 01.10.1973).”
(grifo nosso)



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
3ª ICE - Divisão de Auditoria



99. A Jurisprudência - Ac. Unâm. da 2ª T. do STF de 26.05.1981, no RE nº 89.250-RJ, Rel. Min. João Leitão de Abreu; RT, 556/234¹ -, estatui:

“Tratando-se de processo de natureza não contenciosa – onde, portanto, não há falar em réu – mais se justifica a aplicação do § 1º do art. 214 do CPC, segundo o qual o comparecimento espontâneo do réu supre a falta de citação, princípio esse, que por outro lado, atende à celeridade do processo, convalidando-o, quando disso não decorra prejuízo para as partes”
(grifo nosso)

100. Assim, uma vez que o Diretor Geral do DER e demais servidores mencionados na Informação nº 19/2001 apresentaram as Razões de Justificativas que tinham em sua defesa pela inobservância de dispositivos legais, entende-se suprida a falta de citação legal dos servidores.

101. Da análise dos documentos encaminhados pelo Diretor Geral do DER e demais servidores, este corpo técnico não entendeu justificados os atos praticados pelos servidores daquela autarquia, portanto, é imprescindível sugerir a aplicação das penalidades previstas nos incisos I e II do art. 182 do RI-TCDF.

102. Ademais, algumas das sugestões oferecidas na Informação nº 19/01 não são mais oportunas, vez que os contratos encontram-se encerrados, e, no caso do item II.b.1 da citada Informação (apresentar boletins de sondagens relativos ao projeto executivo da DF-190), tais documentos foram encaminhados em anexo às razões de justificativas do Diretor Geral (fls. 1051/1169). Dessa forma, não se apresentarão sugestões sobre tais questões.

103. Acrescenta-se ainda a necessidade de alertar a Jurisdicionada quanto à possibilidade de aplicação de multa quando constatada negligência no atendimento de pedido de informações deste Tribunal, a exemplo do acontecido no atendimento à Nota de Auditoria nº. 06/2060/00.

¹Theodoro Júnior, Humberto – “Código Civil Anotado”, 3ª Ed, Rio de Janeiro, Forense, 1997.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
3ª ICE - Divisão de Auditoria



Sugestões

Diante do exposto, sugere-se ao egrégio Plenário que:

- I – tome conhecimento dos documentos encaminhados pelo DER na data de 17.07.2002 em atendimento à Decisão nº 61/2002, acostados às fls. 456/1306, considerando improcedentes as justificativas para os atos praticados;
- II – considere suprida a comunicação de audiência, tendo em vista o comparecimento espontâneo dos responsáveis, conforme disposto no art. 214 do Código do Processo Civil, tomado subsidiariamente;
- III - recomende ao DER-DF que:
 - a) com vistas a melhor avaliação dos prazos de execução da obra e melhor previsão de desembolsos, em face da ocorrência de chuvas, estabeleça, em Edital, a faculdade de o licitante vencedor propor novo cronograma de obras, para a assinatura do contrato, pautando, o DER, sua aceitação pelas estimativas médias de precipitações diárias de cada um dos meses contidos no período em que se planeja a execução da obra;
 - b) estabeleça, como condição de atestação das faturas de obras rodoviárias, que o registro de resultados (com remissão às pastas de arquivamento de laudos completos) e a análise dos ensaios realizados no período de competência de cada medição integrem um dossiê elaborado sob a responsabilidade da Divisão de Tecnologia, a ser acostado aos autos de pagamento;
- IV - determine ao DER-DF que:
 - a) nas licitações de obras rodoviárias seja considerado como Projeto Básico exigível pela Lei nº 8.666/93 o Projeto Final de Engenharia, incluindo: os estudos de viabilidade técnica, econômica e financeira, de tráfego, topográficos, geológicos, geotécnicos, hidrológicos e de proteção ao meio ambiente, além dos projetos geométrico, de drenagem, terraplenagem, pavimentação, obras de arte



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
3ª ICE - Divisão de Auditoria



correntes e especiais, sinalização, paisagismo, defensas, cercas, de desapropriação, de interseções, retornos e acessos, sem prejuízo da exigência do Projeto Executivo definido pela mesma Lei (art. 6.º, inciso X).

- b) faça, doravante, incorporar aos autos relativos à cada licitação de obras os memoriais justificativos dos quantitativos utilizados no orçamento e os pressupostos do cronograma físico;
- c) mantenha, previamente ao lançamento das licitações de obras, os contatos necessários com os órgãos competentes de proteção ambiental, visando deslindar as eventuais questões impeditivas da obra conforme concebida pelo DER;
- d) verifique, previamente ao lançamento das licitações de obras, por meio de consulta aos respectivos cadastros, as possíveis interferências com redes de entidades públicas ou privadas, de modo a estabelecer, nos cronogramas, os prazos de remanejamento;
- e) no sentido de evitar modificações de preços unitários que não se coadunam com os efetivamente praticados no mercado, estabeleça a obrigatoriedade da comprovação, por meio de pesquisas, dos preços de mercado e dos demonstrativos dos coeficientes de produtividade e elabore procedimentos internos que regulem:
 - a atualização de preços unitários de suas listagens internas – Tabelas de Preços;
 - as situações em que suas composições possam ser modificadas;
 - a periodicidade de emissão das listagens;
 - a competência de sua aprovação e os meios de sua divulgação;
- f) estabeleça, como condição de atestação da medição final e recebimento das obras, a apresentação - e incorporação aos autos - de dossiê final elaborado pela Divisão de Tecnologia, contendo apreciação sobre métodos, técnicas e frequência de amostragem dos laboratórios contratados, análise estatística dos resultados, além de cópias dos certificados de qualidade de todos os materiais



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
3ª ICE - Divisão de Auditoria



produzidos fora da obra, como cimento, aço, derivados de petróleo, tubos e demais elementos pré-moldados de concreto, etc.;

g) adote as medidas administrativas e/ou judiciais pertinentes, sob pena de responsabilidade solidária, visando à restituição aos cofres públicos da diferença paga à empresa FABRO Construtora Ltda., em função da modificação do tipo de fundação – sapatas para estacas raiz –, sem a devida compensação dos valores;

V - determine, de acordo com o art. 9º da LC n.º 01/94, nos termos do parágrafo único do art. 153 do Regimento Interno deste Tribunal, ao Secretário de Infra-estrutura e Obras, diante da constatação de ato de gestão ilegítimo e antieconômico que resultou em danos ao erário, a instauração de TCE no Departamento de Estradas de Rodagem – DER/DF, para quantificação dos prejuízos e identificação dos responsáveis, de acordo com os dados levantados nos parágrafos 41 a 69 da presente Informação (fls. 1435/1451). A referida TCE deverá tomar como base preços praticados no mercado, utilizando-se para isso, publicações como a Revista Construção Minas/Centro Oeste da editora PINI, o Sistema de Custos Rodoviários – SICRO, Região Centro-Oeste do DNER, e outras afins, e ainda, levantar as quantidades efetivamente executadas em cada contrato, devidamente comprovadas;

VI - considere ilegal o aditamento que promoveu a extrapolação do limite de 25% previsto na Lei nº 8.666/93 no Contrato nº 040/2000 – DER;

VII – determine:

a) aplicação da multa máxima estatuída no inciso I do art. 182 do RI-TCDF aos Senhores:

a.1) **Elton Walcácer da Silva** – Coordenador de Planejamento e Diretor Administrativo e Financeiro do DER/DF:

a.1.1) pelo parcelamento das Obras do Balão do Aeroporto e realização de licitação na modalidade de Tomada de Preços, quando deveriam ter sido



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
3ª ICE - Divisão de Auditoria



licitadas na modalidade Concorrência, infringindo os §§ 1.º e 2.º do art. 23 da Lei n.º 8.666/93; e

a.1.2) pela exigência de termo de compromisso de fornecimento de CBUQ, adjetivado com o termo usina legalmente licenciada, restringindo a competição nas licitações do órgão, infringindo o inc. I do § 1.º do art. 3.º da referida Lei;

a.2) **Reinaldo Teixeira Vieira** – Diretor Técnico do DER/DF:

a.2.1) pelo parcelamento das Obras do Balão do Aeroporto e realização de licitação na modalidade de Tomada de Preços, quando deveriam ter sido licitadas na modalidade Concorrência, infringindo os §§ 1.º e 2.º do art. 23 da Lei n.º 8.666/93;

a.2.2) pela imprevidência e omissão na elaboração do projeto básico, infringindo o art. 7.º, § 2.º, inc. I, (necessidade do projeto básico) combinado com o art. 6.º, inc. IX (conceituação de projeto básico) e art. 7.º, § 6º (responsabilização) da mesma Lei;

a.2.3) pela extrapolação do limite de 25% previsto na Lei n.º 8.666/93 no Contrato n.º 040/2000 – DER, infringindo o art. 65, § 2.º (ultrapassagem do limite permitido para aditamentos de valor) da mesma Lei de regência;

a.3) **Samuel Dias Júnior** – Chefe da Divisão de Estudos e Projetos do DER/DF:

a.3.1) pela imprevidência e omissão na elaboração do projeto básico, infringindo o art. 7.º, § 2.º, inc. I, (necessidade do projeto básico) combinado com o art. 6.º, inc. IX (conceituação de projeto básico) e art. 7.º, § 6º (responsabilização) da Lei n.º 8.666/93

a.3.2) pela extrapolação do limite de 25% previsto na Lei n.º 8.666/93 no Contrato n.º 040/2000 – DER, infringindo o art. 65, § 2.º (ultrapassagem do



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
3ª ICE - Divisão de Auditoria



limite permitido para aditamentos de valor) da mesma Lei de regência;

a.4) **Fauzi Nacfur** – Procurador Jurídico do DER:

a.4.1) pela extrapolação do limite de 25% previsto na Lei nº 8.666/93 no Contrato nº 040/2000 – DER, infringindo o art. 65, § 2.º (ultrapassagem do limite permitido para aditamentos de valor) da mesma Lei de regência;

a.5) **Brasil Américo Louly Campos** – Diretor Geral do DER/DF:

a.5.1) pelo parcelamento das Obras do Balão do Aeroporto e realização de licitação na modalidade de Tomada de Preços, quando deveriam ter sido licitadas na modalidade Concorrência, infringindo os §§ 1.º e 2.º do art. 23 da Lei n.º 8.666/93,

a.5.2) pela imprevidência e omissão na elaboração do projeto básico infringindo o art. 7.º, § 2.º, inc. I, (necessidade do projeto básico) combinado com o art. 6.º, inc. IX (conceituação de projeto básico) e art. 7.º, § 6º (responsabilização) da citada Lei, e

a.5.3) pela exigência de termo de compromisso de fornecimento de CBUQ, adjetivado com o termo usina legalmente licenciada, restringindo a competição nas licitações do órgão, infringindo o inc. I do § 1.º do art. 3.º da mesma Lei de regência;

a.5.4) pela extrapolação do limite de 25% previsto na Lei nº 8.666/93 no Contrato nº 040/2000 – DER, infringindo o art. 65, § 2.º (ultrapassagem do limite permitido para aditamentos de valor) da mesma Lei de regência;

- b) aplicação da multa máxima estatuída no inciso II do art. 182 do RI-TCDF ao **Sr. Reinaldo Teixeira Vieira** – Diretor Técnico do DER/DF, ao **Sr. Samuel Dias Júnior** – Chefe da Divisão de Estudos e Projetos do DER/DF, e ao **Sr. Brasil Américo Louly Campos** –



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
3ª ICE - Divisão de Auditoria



Diretor Geral do DER/DF, pela elaboração de preços unitários dos serviços adotados nas licitações do órgão em desacordo com os preços praticados no mercado, infringindo o art. 7.º, § 2.º, inc. II (necessidade do orçamento detalhado com composições de custos unitários) combinado com o art. 43, inc. IV (verificação de conformidade com preços de mercado) da Lei nº 8.666/93;

VIII – alerte ao Diretor Geral do DER sobre a possibilidade de aplicação da multa prevista no inciso IV do art. 182 do RI-TCDF, quando constatada negligência no atendimento de pedido de informações conforme estabelece o art. 42 da LC nº 01/94, a exemplo do acontecido no atendimento à Nota de Auditoria nº. 06-2060/00;

IX – autorize:

- a) o envio de cópia da Informação n.º 53/2002 (fls. 1408/1460) ao DER/DF para melhor compreensão dos assuntos objeto da Decisão a ser proferida.
- b) o retorno dos autos a essa 3ª ICE, para prosseguir o acompanhamento e tomar as providências que se farão necessárias.

À consideração superior