

**Processo nº 2060/00** (09 volumes)

**Informação nº 58/05**

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

**Assunto:** Auditoria de Regularidade

**Valor:** R\$ 44.992.819,22 em 15.01.00 (média das datas dos contratos) (fls. 208)

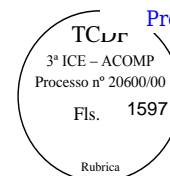
**Ementa:** Auditoria de Regularidade no DER/DF. Abrangência: licitações, contratos e execução de obras de construção de viadutos, seus acessos e outras obras rodoviárias. Irregularidades verificadas (fls. 356 a 415). Audiência do Diretor-Geral do DER/DF. Suprida a audiência dos demais responsáveis, em face do comparecimento espontâneo dos mesmos. Improcedência das alegações. Decisão nº 2531/04. Acórdão nº 77/04. Multa. Pedido de reexame. Improcedente.

Senhora Diretora,

Trata este processo de auditoria realizada no Departamento de Estradas de Rodagem do Distrito Federal - DER/DF, tendo por finalidade a verificação da regularidade de licitações, contratos e execução de obras de construção de viadutos, seus acessos e outras obras rodoviárias.

2. Na Sessão Ordinária nº 3840, de 08.06.04, o Tribunal, mediante o item II da Decisão nº 2531/04, aprovou a expedição do Acórdão nº 077/04, que multou individualmente em R\$ 8.000,00 os senhores Brasil Américo Louly Campos, Reinaldo Teixeira Vieira e Samuel Dias Júnior e, em R\$ 5.000,00 os responsáveis Elton Walcácer da Silva e Fauzi Nacfur, por infração aos seguintes dispositivos da Lei nº 8.666/93 (fls. 1532-1536):

- art. 3º, § 1º, inciso I (inclusão de item em editais de licitação - exigência de termo de compromisso de fornecimento de CBUQ - restringindo a competição);
- art. 7º, § 2º, inciso I, combinado com os arts. 6º, inciso IX, e 7º, § 6º (imprevidência e omissão na elaboração do projeto básico);
- art. 7º, § 2º, inciso II, combinado com o art. 43, inciso IV (elaboração de orçamentos de custos unitários, adotados nas licitações do órgão, em desacordo com os preços praticados no mercado);



- art. 23, §§ 1º e 2º (parcelamento das obras do Balão do Aeroporto e realização de licitação na modalidade de Tomada de Preços, quando o correto seria Concorrência);
- art. 65, § 2º (extrapolação do limite de 25% estabelecido na citada lei para aditamento de valor contratual - Contrato nº 040/2000);

3. Na última assentada, Sessão Ordinária nº 3877, de 26.10.04, o Tribunal, mediante a Decisão nº 4720/04 (fls. 1575), decidiu:

*“I) conhecer do recurso interposto pelos senhores Brasil Américo Louly Campos, Reinaldo Teixeira Vieira e Elton Walcacer da Silva e, em caráter excepcional, estender seus efeitos aos também responsabilizados Fauzi Nacfur e Samuel Dias Júnior nos termos do art. 47 da Lei Complementar n.º 1/94, e da alínea "a", inciso II, dos arts. 188 e 189, ambos do RI/TCDF, com a redação dada pela Emenda Regimental nº 10/01, contra o item II da Decisão nº 2531/04 e o Acórdão nº 077/04, conferindo-lhe o efeito suspensivo, em consonância com o art. 1º da Resolução n.º 166/04-TCDF, combinada com o "caput" do art. 189 do RI/TCDF, com a redação dada pela Emenda Regimental n.º 10/01;*

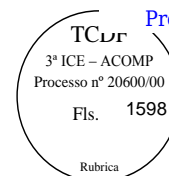
*II) dar ciência desta decisão aos recorrentes e aos senhores Fauzi Nacfur e Samuel Dias Júnior, inclusive quanto ao efeito suspensivo da decisão/acórdão recorrido, nos termos do art. 3º, § 3º, da Resolução nº 166, de 01.07.2004, informando-os que o recurso ainda pende de apreciação do mérito;*

*III) determinar o retorno dos autos à 3ª Inspeção de Controle Externo, para análise do mérito do recurso.”*

4. Os autos retornam a esta Divisão de Acompanhamento para análise do mérito do Pedido de Reexame contra o item II da Decisão nº 2531/04 e o Acórdão nº 077/04 (fls. 1547-1565).

5. A instrução está consubstanciada nos seguintes tópicos:

I – ANÁLISE .....	1598
I.1 – Da imprevidência e omissão na elaboração do projeto básico.....	1598
I.2 – Da extrapolação do limite de 25% para aditamento de valor contratual – Contrato nº 040/2000.....	1605
I.3 – Da elaboração de orçamentos de custos unitários, adotados nas licitações do órgão, em desacordo com os preços praticados no mercado.....	1606
I.4 – Do parcelamento das obras do Balão do Aeroporto e realização de licitação na modalidade de Tomada de Preços, quando o correto seria Concorrência .....	1621
I.5 – Da inclusão de item em editais de licitação restringindo a competição .....	1622
II – CONCLUSÃO.....	1629
III – SUGESTÕES .....	1630



## I – ANÁLISE

### I.1 – DA IMPREVIDÊNCIA E OMISSÃO NA ELABORAÇÃO DO PROJETO BÁSICO

6. Alegam os Recorrentes:

- 1) que os projetos básicos elaborados em 1999 e 2000 atendiam à interpretação da Lei 8.666/93 vigente à época:

*"Estes projetos básicos (...) atenderam plenamente o que à época entendia-se como projeto básico em consonância com a Lei 8.666/93." (fls. 1556);*

*"O DER/DF desenvolveu os projetos objeto do presente estudo em 1999 e 2000. (...) A partir de 2001, em função do melhor planejamento das obras, o DER/DF passou a adotar como parâmetros mínimos para o desenvolvimento dos seus projetos um maior grau de detalhamento.*

*O DER/DF adotou o conceito de projeto básico da Lei 8.666/93 como sendo o de projeto executivo antes mesmo do TCU, que apenas em março de 2002, através do Acórdão 67/2002 – folha 1419 – parágrafo 20, passou a adotar este conceito." (fls. 1560);*

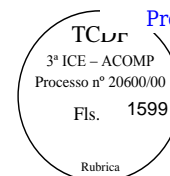
- 2) que todos os estudos necessários para a caracterização do empreendimento do Colorado foram realizados e considerados no desenvolvimento do respectivo Projeto Básico, sendo que a necessidade de drenagem profunda, principal fator que afetou o prazo e o valor da Obra, não tinha como ser prevista:

*"(...) Todos os fatos que acarretaram alterações ao projeto ocorreram durante a execução da obra e na sua maioria só poderiam ser revelados durante a execução, uma vez que um projetista não faz exercícios de adivinhação do que está por vir quando se começa a fazer uma obra daquele porte (...).*

*(...) O projeto da obra do Colorado, a despeito de ter sido desenvolvido em curto espaço de tempo, não apresentou alteração em diversas das suas partes, como o traçado vertical, horizontal, drenagem superficial e sub-superficial, terraplenagem, pavimentação, sinalização e obras de arte especiais.*

*A parte do projeto que teve que ser modificada, a drenagem profunda, enquadra-se naqueles casos de eventos fortuitos que fogem das previsões dos projetistas. (...).*

*O DER/DF através de seus projetistas concebeu um sistema de drenagem que desaguaria em um tributário, mas determinações dos órgãos ambientais corroboradas por estudos posteriormente realizados durante a execução da obra demonstraram que a descarga das águas pluviais deveria ocorrer em direção*



*diametralmente oposta, o que estava totalmente fora das considerações feitas quando da concepção do projeto, por motivos óbvios e que, aliás, iam contra o senso comum dos projetistas, que vinha a ser o de que o tributário mais próximo deveria receber a água coletada pelo sistema de drenagem da obra.*

*A adoção de nova premissa acarretou a alteração dos projetos de drenagem profunda. O DER/DF, tendo em vista a etapa em que a obra já se encontrava, não considerou viável alterar o projeto de geometria do trecho da rodovia e assim foi obrigado a construir um sistema de drenagem profunda mais caro." (fls. 1557, grifos nossos);*

*"De forma conclusiva o TCDF deve entender que os projetos desenvolvidos pelo DER/DF para a implantação das obras do Colorado atenderam aos requisitos da Lei 8.666/93 e que todos os estudos necessários para a caracterização do empreendimento foram realizados e considerados no desenvolvimento do projeto.*

*O TCDF confunde o item do projeto referente à drenagem profunda da obra (parte do sistema de drenagem da obra) com o projeto como um todo, o que enviesa as suas conclusões.*

*(...) o único ponto relevante que afetou o projeto foi o relacionado à questão de drenagem. As demais alterações citadas no relatório foram consequência da gestão da obra, fase esta que não cabe à área técnica do DER/DF gerir." (fls. 1559, grifo nosso);*

- 3) que os estudos realizados em 2001 não eram necessários para a caracterização do empreendimento do Colorado, ou seja, não deveriam compor o projeto básico:

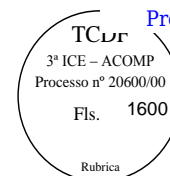
*"Os estudos patrocinados pelo DER/DF que o TCDF alega serem prova de que os projetos foram 'mal elaborados' – folha 1417 do processo – parágrafo 14 – e de que o DER/DF descumpra o que determina a Lei nº 8.666/93, pelo contrário, corroboram as alegações do DER/DF de que fatos supervenientes à obra ocorreram e estavam unicamente relacionados aos quesitos ambientais.*

*(...)*

*Na relação dos estudos apresentada pelo TCDF, num total de oito, seis se referem aos estudos hidro-geológicos e às investigações necessárias para a execução das obras de drenagem profunda (...).*

*Os demais são estudos que visavam apenas verificar condições de estabilidade dos taludes, questão fundamental de segurança. Os estudos de estabilidade só foram contratados após a execução das escavações, uma vez que os taludes só passaram a existir depois da realização desta etapa da obra. Não há como verificar estabilidade de taludes que ainda não existem.*

*O relatório confunde conceitos ao afirmar que o DER/DF não tinha conhecimento do terreno onde seriam feitas as escavações, sendo que os estudos de 2001 não visavam caracterizar o subsolo para a*



*escavação da trincheira e sim da rede de drenagem profunda." (fls. 1558);*

- 4) quanto às falhas nos cronogramas em virtude de falta de previsão de períodos chuvosos, que:

*"No que se refere a alguns aspectos dos projetos básicos desenvolvidos pelo DER/DF, o relatório simplesmente desconsidera o que já foi explicado e justificado. Não há como considerar o período chuvoso no cronograma de uma obra ainda na fase de projeto, se não se sabe quando a obra será iniciada. A despeito do cronograma desenvolvido pelo DER/DF que serve como base para a licitação da obra, a Contratada, antes do início dos serviços, deve elaborar o plano de ataque dos serviços (cronograma físico) onde serão consideradas as condicionantes sazonais em termos mais próximos da realidade." (fls. 1556).*

7. O Acórdão nº 67/2002 do TCU não significou nova interpretação da Lei nº 8.666/93 com relação aos requisitos do projeto básico, como alegam os recorrentes. O texto legal é abrangente e completo. Descreve em minúcias o conceito, requisitos e conteúdo do projeto básico.

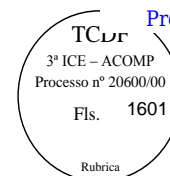
8. Diversamente disso, a instrução do corpo técnico daquela Corte de Contas constatou, com fundamento nas definições expressas no art. 6º, inciso IX da Lei nº 8.666/93, um engodo utilizado pelos órgãos empreendedores de rodovia (fls. 1314):

*"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 nº 8.666/93, definido em seu art. 6º, 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 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. 6º da Lei nº 8.666/93]".*

9. Não há qualquer entendimento doutrinário que fundamentasse as omissões nos projetos básicos do DER/DF. Com efeito, a Auditoria do TCDF





que constatou a infração do art. 7º, § 2º, inciso I, combinado com os arts. 6º, inciso IX, e 7º, § 6º da Lei nº 8.666/93 foi realizada no período de 18.09.00 (fls. 171) a 16.04.01 (fls. 415), antes, portanto, do Acórdão do TCU. Provavelmente tenha sido essa Auditoria a motivação das alegadas alterações no conteúdo dos projetos básicos a partir de 2001 (§ 6, item 1).

10. Assim, o argumento do item 1 não pode prosperar. A Lei de Licitações não pode ser interpretada de acordo com a conveniência dos gestores.

11. Também é improcedente a alegação, constante do item 2, de que a necessidade de drenagem profunda na obra do Colorado não tinha como ser prevista e que o aparecimento do lençol freático no local foi fato superveniente (§ 6, item 2).

12. O lençol freático não pode ser considerado fato superveniente porque ele sempre existiu naquele local. A sua existência está relacionada às características geológicas da região e ao regime pluviométrico. E o Distrito Federal dispõe, desde 1998, de inventário hidrogeológico, o qual indica a ocorrência de lençol freático na região das obras do Viaduto do Colorado.

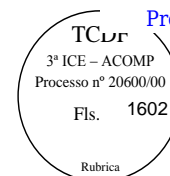
13. Da consulta ao Inventário Hidrogeológico e dos Recursos Hídricos Superficiais do Distrito Federal constatou o Instituto de Ecologia e Meio Ambiente do Distrito Federal – IEMA que (Parecer Técnico nº 052/2000 – GOS/DLFA/IEA, de 28.04.00, fls. 764-768):

*"Na área das obras do Viaduto do Colorado, e no seu entorno, temos a ocorrência dos dois melhores aquíferos do Distrito Federal, quais sejam, o sistema P1 do domínio poroso e o subsistema R3/Q3 do sistema Paranoá, este pertencente ao domínio dos aquíferos fraturado." (fls. 766).*

14. Um lençol freático tem dinâmica sazonal, dependente da quantidade de chuvas. Assim, o nível de água terá cota máxima ao fim do período chuvoso. Por outro lado, pode não haver nível de água no período da seca, imediatamente antes do início das chuvas.

15. Apesar de as obras abrangerem escavações com profundidade entre 8 e 10m (fls. 764), com remoção do solo, para trincheiras com profundidade final de 7m, 200m de extensão e 50 m de largura, o projeto básico do DER/DF não contemplou estudo hidrogeológico do local nem o estudo de impacto ambiental.

16. O "estudo geotécnico" encomendado à empresa Soltec Engenharia (fls. 230-240) foi precário e não teve utilidade para fins de prospecção de lençol freático: os furos de sondagem, no total de oito, abrangeram apenas as proximidades das obras de arte especiais; em virtude da técnica empregada, percussão, apenas quatro furos atingiram profundidade acima de 7m; e as sondagens foram realizadas no período de 20.08.99 a 26.08.99, no auge da seca, época inoportuna para se determinar o nível de água. A rigor, esse elemento não pode ser considerado estudo geotécnico, como denominado às



fls. 230, pois trata-se tão somente de relatório de sondagem de reconhecimento.

17. As alegações dos recorrentes sugerem que o projeto básico teria contemplado os projetos de drenagem superficial, sub-superficial e profunda, ocorrendo apenas que o último teve que ser modificado mais tarde em função de determinações dos órgãos ambientais (vide grifos nas transcrições do item 2 do § 6). Isso não é procedente. Tais projetos só foram feitos depois que as obras começaram, quando as escavações encontraram o lençol freático. O projeto inicial de drenagem superficial é datado de 16.05.00 e o de drenagem profunda, de 12.06.00 (fls. 825 e 826). Posteriormente, em março de 2001, em função dos estudos encomendados à UnB, esses projetos sofreram alterações (fls. 1046-1048).

18. A alegação de que a descarga da drenagem profunda na bacia do córrego do Urubu, por determinações dos órgãos ambientais, *"estava totalmente fora das considerações feitas quando da concepção do projeto, por motivos óbvios e que, aliás, iam contra o senso comum dos projetistas, que vinha a ser o de que o tributário mais próximo deveria receber a água coletada pelo sistema de drenagem da obra"* não isenta de culpa os responsáveis. Pelo contrário, evidencia a falta de estudo de impacto ambiental, em descumprimento ao disposto no art. 6º, inc. IX, da Lei nº 8.666/93:

*"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: ..." (grifo nosso).*

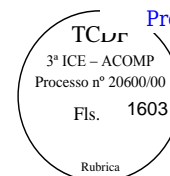
19. A propósito, a simples consulta ao Inventário Hidrogeológico e dos Recursos Hídricos Superficiais do Distrito Federal permitiu ao IEMA identificar que:

*"o sentido do fluxo regional subterrâneo indica, para a região, a direção SW, ou seja, para as nascentes do córrego do Urubu" (fls. 766).*

*(...)*

*Sendo assim, há que se prevenir no sentido de que sejam promovidos todos os cuidados para evitar maiores prejuízos às nascentes do córrego do Urubu. Por isso, qualquer solução técnica adotada para o rebaixamento do lençol freático, associada com a drenagem profunda, deve contemplar uma alternativa que direcione essas águas para a bacia do córrego do Urubu, sob pena de configurar um dano ambiental irreversível a este curso d'água." (fls. 767).*

20. Não só o DER/DF, por ocasião do projeto básico, descuidou dos estudos de impacto ambiental como solicitou ao IEMA, em 02.09.99, por intermédio do Ofício nº 957/99-GDG/DER/DF, *"a dispensa do Licenciamento*



*Ambiental das obras de construção dos Viadutos e seus respectivos acessos (alças)" (fls. 757), entre as quais encontrava-se a obra do Colorado.*

21. Registre-se que o órgão ambiental, sem dispor de detalhes e projetos, dispensou o licenciamento, naquele momento, por avaliar que as obras seriam aéreas, não exigindo escavações importantes, conforme consta do documento "Posicionamentos da Subsecretaria de Meio Ambiente acerca do Licenciamento Ambiental dos Viadutos do Balão do Colorado", de 28.08.01 (fls. 810-815):

*"A consulta inicial do empreendimento 'Viadutos do Balão do Colorado' foi objeto do Ofício nº 551/99 – GDG-DER-DF<sup>1</sup>, com data de 07.06.99 (...).*

*Com base nas manifestações ali contidas onde o empreendimento está classificado no item 'C – Viadutos/Pontes', os técnicos do IEMA avaliaram que as obras seriam aéreas e por tratar-se de uma rodovia que já se encontrava instalada, entendeu-se que a intervenção teria baixo impacto ambiental." (fls. 811).*

22. A precariedade do projeto básico do DER/DF teve de ser suprida com estudos e projetos executados pela área de Geotecnia do Departamento de Engenharia Civil da Universidade de Brasília, concluídos em março e maio/2001. Buscou-se a caracterização física e mecânica dos substratos e determinação de suas propriedades hidráulicas, por meio de sondagens a percussão, rotativas e mistas, e ensaios de laboratório e de campo. Esses estudos, bem como o Modelo Hidrogeológico da área do Balão do Colorado, constam do Relatório Técnico das Investigações Geológico-geotécnicas, de 08.03.01 (fls. 918-936 e 959-960), com os respectivos anexos (fls. 961-990, 937-958 e 991-1017).

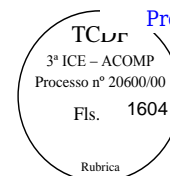
23. Com fundamento nas investigações geológico-geotécnicas, foram realizados, então, os estudos do impacto ambiental (fls. 1018-1044); a adequação dos projetos dos sistemas de drenagem superficial, para coleta de águas pluviais, e drenagem profunda, para coleta de águas do lençol freático suspenso (fls. 887-893, 1046-1048); o projeto do túnel de drenagem, para condução das águas coletadas em direção ao córrego do Urubu (fls. 828, 857-869, 894-903, 1045, 1049); o projeto dos muros de contenção dos taludes laterais ao viaduto "Sobradinho" (fls. 870-886); e a análise de estabilidade dos taludes das escavações e o respectivo projeto de estabilização superficial (fls. 904-917).

24. Os estudos e projetos desenvolvidos pela UnB, em 2001 (§§ 22 e 23), por serem necessários à implantação das obras do Colorado, deveriam ter sido realizados na fase do projeto básico. Por certo, as investigações geológicas e geotécnicas, base para os demais estudos e projetos, poderiam ter sido feitas exclusivamente a partir de sondagens, não necessitando da execução total da escavação dos taludes para coleta de dados.

---

<sup>1</sup> Ofício nº 551/99 – GDG/DER/DF, fls. 754-756.





25. Nesse sentido, consideramos improcedente o argumento de que *"Não há como verificar estabilidade de taludes que ainda não existem"* (§ 6, item 3). Os principais subsídios do estudo de estabilidade dos taludes das escavações foram os dados obtidos das investigações geológicas e geotécnicas, os quais foram utilizados em simulações com o software SLOPE/W (fls. 906). Ainda, não é sensato admitir que o projeto dos muros de contenção dos taludes laterais ao viaduto "Sobradinho" só pudesse ser realizado após a execução das escavações.

26. Portanto, considerando que a existência do lençol freático no local não é fato superveniente, e tendo em vista as considerações dos §§ 24 e 25, concluímos que os argumentos do item 3 (§ 6) são também improcedentes.

27. Em razão da negligência do DER/DF com relação ao projeto básico, o custo do empreendimento do Colorado, conforme levantado na Informação nº 19/2001, já era, em 16.04.01, quase três vezes maior que o valor original (fls. 366-367, § 44).

28. Cabe aqui comentar que, tivesse o DER/DF providenciado, por ocasião do projeto básico, a caracterização geológica e geotécnica do local, especialmente do ponto de vista de hidrogeologia, e os estudos técnicos preliminares que assegurassem o adequado tratamento do impacto ambiental, de forma a possibilitar a correta avaliação do custo do empreendimento, a concepção do projeto geométrico das obras poderia ter sido outra. A opção por viadutos aéreos, por exemplo, tornaria desnecessárias a execução das profundas e volumosas escavações e as custosas obras de drenagem para rebaixar o nível do lençol freático.

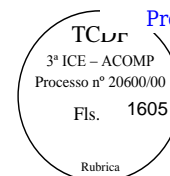
29. As falhas observadas nas obras do Balão do Colorado não são as únicas que motivaram a atribuição de responsabilidades por imprevidência e omissões na elaboração do projeto básico. A Informação nº 19/2001 relacionou outros seis contratos (fls. 384, § 90), envolvendo nove obras de arte especiais (viadutos), que, embora licitados a preço global, tiveram aditivos de valor próximos a 25%, em virtude, principalmente, de necessidade de modificação dos projetos de fundação, definidos sem a realização de sondagens. Os relatórios de sondagens, quando existentes, são de datas posteriores às respectivas autorizações para licitar:

"58. (...). Os dados disponíveis permitem as seguintes considerações:

.....

– os relatórios de sondagem são de datas posteriores às respectivas autorizações para licitar;" (fls. 371);

"60. Destacam-se, como de maior gravidade, os acréscimos das obras de arte especiais – via modificação de seus projetos de fundação –, pelo fato de terem sido licitadas por preço global. Conforme foi demonstrado, por ocasião do lançamento das licitações havia total desconhecimento do subsolo. O projeto básico não teve respaldo em informações minimamente confiáveis." (fls. 371);



*"89. Na maioria das obras de arte especiais (viadutos) examinadas deu-se acréscimo por modificação do projeto de sua fundação para a cuja definição, nos documentos de licitação, não se contou com sondagens. Não obstante os contratos fossem por preços globais, o DER, pelas deficiências dos elementos técnicos na fase licitatória, aceitou os acréscimos – próximos a 25%." (fls. 383-384).*

30. Os recorrentes não trouxeram nenhum argumento específico com relação à falha apontada nesses seis contratos e respectivas licitações.

31. Por fim, a alegação constante do item 4 (§ 6), que se refere à Informação nº 53/2002 (fls. 1412, § 9; e fls. 1461, sugestão III-a), é supérflua, tendo em vista que, conforme consta do voto gerador da Decisão nº 2531/04, o Tribunal já considerou as justificativas e as providências informadas pelo Órgão para sanear a questão:

*"Resta, assim, concordar com as propostas de rejeição das razões de justificativa, por se apresentarem insatisfatórias, e conseqüente aplicação de multa aos responsáveis (...).*

*Das demais proposições oferecidas às fls. 1461 a 1466, lamento discordar daquelas a que se referem os itens III, alíneas "a" e "b" (recomendações ao DER), (...), porque:*

*1) as recomendações, antes sugeridas no item II, alíneas "a" e "b", da Informação nº 19/2001- 3ª ICE (fl. 411), já foram recepcionadas pelo DER/DF, conforme esclarece o seu Diretor-Geral, ao final das justificativas por ele apresentadas (fls. 457 a 471), mediante:*

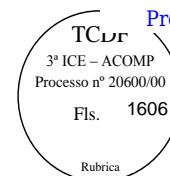
*a) a inclusão nos futuros editais, com vistas à melhor previsão dos prazos de execução da obra e orçamentação do desembolso, em face da ocorrência de chuvas, da faculdade de o licitante vencedor propor novo cronograma de obras, para a assinatura do contrato, pautando o DER sua aceitação pelas estimativas médias de precipitações diárias de cada um dos meses contidos no novo período que se estimará para a execução;" (fls. 1510).*

32. Concluímos, assim, que são improcedentes as alegações apresentadas (§ 6) contra a multa por imprevidência e omissão na elaboração dos projetos básicos das licitações que resultaram nos contratos citados nos §§ 90 e 91 da Informação nº 19/2001 (fls. 384).

## **I.2 – DA EXTRAPOLAÇÃO DO LIMITE DE 25% PARA ADITAMENTO DE VALOR CONTRATUAL – CONTRATO Nº 040/2000**

33. Alegam os Recorrentes que trata-se de aumento qualitativo e que o TCU já pacificou a matéria em sua Decisão Plenária nº 215/99 (fls. 1553-1554).

34. Nenhuma nova justificativa foi apresentada. A questão já foi sobejamente analisada na Informação nº 53/2002 (§§ 25-40, fls. 1424-1434). Naquela oportunidade, a instrução entendeu que não existiram os



pressupostos de imprevisibilidade especificados nos itens III e VI da Decisão nº 215/99 – TCU – Plenário:

"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. (...).*

.....

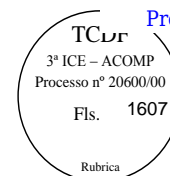
31. *Assim, considerando as exigências legais reunidas na Decisão nº 215/99 – TCU para a extrapolação dos limites máximos de aditamento, em casos excepcionalíssimos, entende-se que não existiram os pressupostos de imprevisibilidade especificados nos itens III e VI.*

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." (fls. 1428-1430).*

35. São, portanto, improcedentes as alegações (§ 33) contra a multa pela extrapolação do limite de 25% para aditamento de valor do Contrato nº 040/2000.

### **I.3 – DA ELABORAÇÃO DE ORÇAMENTOS DE CUSTOS UNITÁRIOS, ADOTADOS NAS LICITAÇÕES DO ÓRGÃO, EM DESACORDO COM OS PREÇOS PRATICADOS NO MERCADO**

36. Alegam os Recorrentes (fls. 1562) que a Informação nº 53/02 não demonstra de forma objetiva a ratificação (fls. 1445, § 56) da assertiva, constante do § 100 da Informação nº 19/01 (fls. 387), de que o DER/DF "*não possui composições de custos para os 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*".



37. Apresentam, então, argumentos contra os pontos da conclusão do corpo técnico:

1) inexistência de composições de custos:

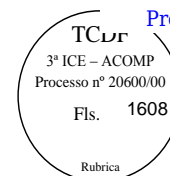
- a) *"O DER/DF adota composições do TCPO da Editora PINI, do SICRO do DNIT e de outras fontes quando não as encontra nestas bases disponíveis." (fls. 1562);*
- b) *"O DER/DF apresentou as cotações dos insumos e demonstrou sua metodologia, tendo, inclusive, encaminhado as composições corretas, entretanto nada do que foi dito e demonstrado foi considerado no Relatório do TCDF. Inclusive a demonstração de falha da base de dados fornecida pela editora Pini que acarretou parte da distorção dos valores das composições unitárias." (fls. 1562);*

2) utilização de preços aleatórios:

*"A afirmação de que o DER/DF adota preços aleatórios é leviana e infundada, o DER/DF explicou e demonstrou como compõe seus custos o que foi corroborado pela tabela de comparação entre os valores compostos pelo TCDF e DER/DF. Vê-se claramente que os valores dos serviços situam-se sempre na mesma ordem de grandeza, independentemente da diferença entre eles (TCDF x DER/DF). Caso estes valores fossem aleatórios, como afirma equivocadamente o relatório, não poderia haver qualquer grau de relação entre as colunas da tabela – folha 1447 – parágrafo 59 e as diferenças deveriam ocorrer na ordem de grandeza dos valores também." (fls. 1562-1563);*

3) utilização de preços sem pesquisa de mercado e sem embasamento técnico:

- a) *"Seguindo a metodologia de se fazer uma avaliação mensal da variação dos custos unitários dos insumos no mercado local, (...), em uma única oportunidade, efetuou pesquisa própria no DF para obter os preços unitários de alguns insumos considerados mais importantes, tendo em vista que naquela época ocorreram picos de preços e os valores apresentados pela Pini não refletiam estes fatos.  
O DER/DF demonstrou que foram feitas as referidas pesquisas na resposta encaminhada anteriormente e demonstrou os problemas que surgiram durante a elaboração desta tabela." (fls. 1561);*
- b) *"Estas cotações foram apresentadas ao TCDF demonstrando que não há qualquer fundamento na afirmação de que os custos dos insumos são feitos sem pesquisa de mercado." (fls. 1563);*
- c) *"(...). O relatório simplesmente desconsidera, mas as cotações foram apresentadas de forma correta. O relatório do TCDF considera discutível a metodologia empregada pelo DER/DF (mas) não apresenta fundamentação para tal consideração." (fls. 1561).*



38. Em seguida, alegam os recorrentes que o Relatório do TCDF teria se fundamentado em conceito errôneo de preço de mercado:

- 1) *"Vale ressaltar que esta afirmativa de que o DER/DF não faz pesquisa de mercado é verdadeira para o período de antes deste episódio e depois dele, uma vez que o DER/DF adotava e voltou novamente a adotar, para os seus preços unitários, os valores apresentados pelo TCPO da Pini sem qualquer questionamento, como o faz, aliás, o TCDF que adquiriu o sistema Volare.*

*O relatório confunde um conceito fundamental, o de preço de mercado. O preço de mercado deve ser formulado considerando um amplo espectro de cotações de insumos ou um amplo espectro de tabelas de custos unitários adotados por diversos órgãos.*

*O que o relatório, desta forma, comete o equívoco de definir de forma cabal que o preço de mercado é o preço vigente nas tabelas da Editora Pini. Inclusive comete o equívoco quando manda o DER/DF adotar de forma estrita a tabela Sicro do DNIT que vem a ser uma tabela de referência cujos valores dos insumos devem obrigatoriamente ser cotados no mercado, seguindo inclusive critérios mais abrangentes que os da Editora Pini." (fls. 1563, grifos nossos);*

- 2) *"O relatório conclui, equivocadamente, diga-se, que o DER/DF não possui composições de custos unitários tendo em vista que algumas destas composições analisadas apresentaram custos que ele considera equivocados por não serem cópias dos valores adotados pela Editora Pini." (fls. 1562, grifo nosso);*

- 3) *"(...) o TCDF simplesmente desconsiderou tudo que foi explicado e teceu consideração partindo de uma confusão conceitual sobre o que vem a ser preço de mercado." (fls. 1564).*

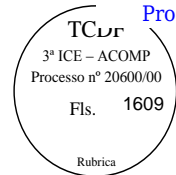
39. Por fim, argumentam, acerca do possível prejuízo ao erário em decorrência da utilização de preços acima dos de mercado, que:

- 1) *"(...) o fato de o DER/DF também ter realizado cotações no mercado do DF pelo mesmo critério considerado pelo TCDF, conforme já foi demonstrado anteriormente, também credencia esta autarquia a afirmar que os preços da tabela montada e questionada pelo TCDF são de mercado, pondo por terra a afirmativa feita no Relatório de que os preços unitários do DER/DF da tabela em referência estão acima dos valores de mercado." (fls. 1564);*

- 2) *"O Relatório, a despeito do que foi informado pelo DER/DF, desconsiderou a informação de que as obras que foram orçadas com a tabela que o TCDF considera incorreta não foram contratadas ou executadas, logo, mesmo que estas tabelas estivessem incorretas, o que não é o caso, não houve qualquer prejuízo ao erário público." (fls. 1564).*

40. As razões de justificativa, que, segundo os recorrentes, teriam sido parcialmente desconsideradas pela Informação nº 53/2002, estão às fls. 570-





604 e 665-703. Em anexo às justificativas, foram enviadas as tabelas corretas (Tabelas 9, 12 e 12.1) e as respectivas composições de custos (fls. 1170-1188, 1198-1215 e 1216-1237).

41. Os fundamentos da conclusão da Informação nº 53/2002 (§ 36) são os seguintes:

"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.

(...)

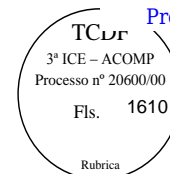
51. O DER informa que realizou pesquisas de mercado para cotar apenas os preços de concreto, apesar de afirmar que os preços de mercado do aço e da madeira também estavam divergentes dos apresentados pela Editora PINI. A Jurisdicionada informa também que o preço unitário médio do concreto fck=20 MPa 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.

(...)

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 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.

(...)



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 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 cômputo 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.

(...)

60. Como se vê<sup>2</sup>, após 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.

(...)

62. Da análise do Quadro IV<sup>3</sup>, 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%." (fls. 1440-1448).

<sup>2</sup> Quadro III – Comparação Preços Unitários, fls. 1447

<sup>3</sup> Quadro IV – Comparação Tabelas DER x TCDF (Volare), fls. 1448



42. A questão aqui tratada é a justificação, a fundamentação, dos preços unitários utilizados nas licitações.

43. Por ocasião da Auditoria, verificou-se que não havia qualquer conciliação entre os valores constantes das tabelas de preço unitário para obras de arte especial e as respectivas composições de custos (fls. 287-350). As composições fornecidas pela Jurisdicionada não eram a origem dos preços unitários utilizados nas licitações. Daí a conclusão do § 100 da Informação nº 19/01 (fls. 387).

44. Os responsáveis procuraram, então, nas razões de justificativa, demonstrar a origem dos preços unitários dos 10 itens de serviço selecionados pela equipe de Auditoria (fls. 673-698). Apresentaram novas composições de custos, com os valores de insumos corrigidos, e novas tabelas de preço unitário (fls. 1170-1188, 1198-1215 e 1216-1237).

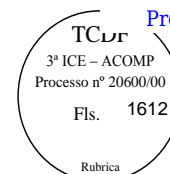
45. Dos dez itens da Tabela 9 contemplados nas razões de justificativa, dois possuem preços discordantes da respectiva composição de custos: "050403P – Armadura de aço CA-50"; e "060102P – Forma para concreto aparente em chapa de madeira compensada de 12 mm resinada" (fls. 681 e 682) (os códigos indicados são os do Sistema Volare). Os responsáveis não justificaram a diferença, limitando-se a comentar que o preço "*adotado pelo DER/DF está abaixo do valor apontado pela composição*". No caso do Aço CA-50, a diferença é expressiva: 38,8%.

Itens selecionados pela Auditoria	Un.	Tabela 9 (fls. 1171-1174)	Comp. Custo (fls. 1175-1185)	Diferença %
Tapume	m <sup>2</sup>	19,34	19,34	0,0%
Forma para concreto aparente em chapa de madeira compensada 12 mm resinada	m <sup>2</sup>	22,97	23,59	-2,6%
Aço CA-50	kg	1,75	2,86	-38,8%
Cimbramento em madeira	m <sup>3</sup>	10,39	10,39	0,0%
Concreto fck = 15 Mpa	m <sup>3</sup>	146,48	146,48	0,0%
Concreto fck = 20 Mpa	m <sup>3</sup>	153,71	153,71	0,0%
Locação da obra	m <sup>2</sup>	2,09	2,09	0,0%
Escavação de tubulões	m <sup>3</sup>	84,38	84,38	0,0%
Lançamento e aplicação de concreto em fundação	m <sup>3</sup>	33,64	33,64	0,0%
Lançamento e aplicação de concreto em estrutura	m <sup>3</sup>	54,76	54,76	0,0%

46. Com relação à Tabela 12.1, dos dez itens contemplados nas razões de justificativa, cinco possuem preços discordantes da respectiva composição de custos: "050148P – Escavação de tubulões"; "050515P – Lançamento e aplicação de concreto em fundação"; "060411P – Lançamento e aplicação de concreto em estrutura"; "060102P – Forma para concreto aparente em chapa de madeira compensada de 12 mm resinada"; e "060114P – Cimbramento em madeira" (fls. 687-688, 690-693).



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
TERCEIRA INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO  
DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO



Itens selecionados pela Auditoria	Un.	Tabela 12.1 (fls. 1216-1219)	Comp. Custo (fls. 1220-1230)	Diferença %
Tapume	m²	35,98	35,98	0,0%
Forma para concreto aparente em chapa de madeira compensada 12 mm resinada	m²	30,72	30,69	0,1%
Aço CA-50	kg	2,29	2,29	0,0%
Cimbramento em madeira	m³	10,95	11,37	-3,7%
Concreto fck = 15 Mpa	m³	206,86	206,86	0,0%
Concreto fck = 20 Mpa	m³	255,92	255,92	0,0%
Locação da obra	m²	2,07	2,07	0,0%
Escavação de tubulões	m³	86,35	76,05	13,5%
Lançamento e aplicação de concreto em fundação	m³	34,04	27,14	25,4%
Lançamento e aplicação de concreto em estrutura	m³	55,75	46,98	18,7%

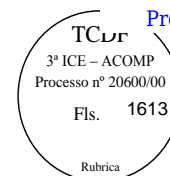
47. Quanto aos itens "060102P – Forma para concreto aparente em chapa de madeira compensada de 12 mm resinada", e "060114P – Cimbramento em madeira", os responsáveis não justificaram a diferença em relação ao valor constante da respectiva composição de custos, limitando-se a comentar, no caso do último, que o preço *"adotado pelo DER/DF está abaixo do valor apontado pela composição"* (fls. 693).

48. Por sua vez, quanto aos outros três itens ("050148P – Escavação de tubulões", "050515P – Lançamento e aplicação de concreto em fundação", e "060411P – Lançamento e aplicação de concreto em estrutura"), os responsáveis informaram não ter levado em conta a respectiva composição de custos e mantido o preço constante da Tabela 9. A justificativa apresentada foi: *"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 esses itens não sofreram variação no período, o que não se verificou de fato"* (fls. 688). A diferença em relação à Tabela 9 teria sido devida a "erro de digitação", em dois de quatro dígitos.

49. Não foi justificada a alteração do BDI, entre as tabelas 9 e 12, de 25% para 30%. Tendo em conta essa alteração, a justificativa para manutenção, na Tabela 12, dos valores dos itens da Tabela 9 compostos exclusivamente de mão-de-obra não se sustenta, pois, mesmo que os valores de mão-de-obra não tivessem sofrido alteração, o valor final da composição seria diferente por conta do BDI.

50. Além disso, os responsáveis do DER/DF tiveram ciência de que os valores dos três itens gerados pelo Sistema Volare para a Tabela 12 eram menores que os correspondentes valores da Tabela 9, já que o Sistema atualiza todas as composições automaticamente. A simples confrontação das composições geradas para as Tabelas 9 e 12, em fevereiro/99 e janeiro/00, indicaria que houve alteração nos valores de mão-de-obra. A premissa de que os valores de mão-de-obra não sofreram alteração no período teria se mostrado infundada.

51. Por fim, é notório que a data-base dos profissionais da construção civil em Brasília é o mês de maio. Assim, é inconcebível a "premissa" assumida pelos responsáveis do DER/DF de que as composições que se referiam



exclusivamente a mão-de-obra não sofreram variação no período de fevereiro/99 (Tabela 9) a novembro/99 (Tabela 12).

52. Todos esses fatos (§§ 49, 50 e 51) evidenciam que a justificativa constante do § 48 é improcedente.

53. Como os responsáveis reconheceram em suas razões de justificativa, o valor do insumo "010146 – salário/hora de servente" foi computado com erro na composição dos itens da Tabela 9, com o valor de R\$ 1,49/h, quando o correto seria R\$ 0,97/h (fls. 686). O valor alimentado no Sistema Volare foi 53,6% maior que o devido. Esse erro no valor do insumo é a principal causa das grandes diferenças apontadas na coluna referente à Tabela 9 do Quadro III da Informação nº 53/2002 (fls. 1447). Além dos três itens referidos no § 48, esse insumo também faz parte da composição de custo de dois outros itens selecionados pela Auditoria: "020403P – Tapume", e "020501P – Locação de Obra".

54. O insumo "010146 – salário/hora de servente" também entra na composição de custos de diversos outros serviços, não constantes da seleção da Auditoria: "020404P – instalação do canteiro de obras"; "050103P – Broca de concreto armado D=30cm"; "050209P – reaterro manual de vala (reaterro manual de blocos e cintas)"; e "120203P – impermeabilização com Neutrol".

55. Conforme comentado no § 50, os responsáveis do DER/DF, na montagem da Tabela 12, mesmo tendo constatado que os valores fornecidos pelo Sistema Volare para os três itens relacionados no § 48 eram distintos dos utilizados na Tabela 9, decidiram manter os valores antigos. Dessa forma, propagaram o erro original. Tivessem procurado analisar a causa da discrepância, tê-lo-iam identificado e corrigido. É claro, portanto, o nexo causal entre as ações e omissões dos responsáveis e o sobrepreço verificado pela Auditoria.

56. O fato denota falta de uniformidade de critérios na elaboração dos orçamentos, que pode ter causado prejuízo ao erário. Apesar de o mesmo insumo entrar na composição de diversos itens, alguns tiveram os valores atualizados pelo Volare e outros não, em desfavor dos cofres públicos.

57. As justificativas dos responsáveis limitaram-se aos 10 itens selecionados pela Auditoria (§ 44). Cabe registrar que as composições de custo apresentadas (geradas pelo Volare) também não se coadunam com outros sete itens das Tabelas de preço unitário, conforme relacionado no quadro abaixo. De se destacar o item "Reaterro manual de blocos e cintas", cujo valor constante da Tabela 12.1 apresenta incrível diferença em relação à respectiva composição de custos, 1.102%, e também em relação ao preço da Tabela 9, evidenciando erro no preço:





Descrição do item	Un.	Tabela 9 (fls. 1171-1174)	Comp. Custo (fls. 1175-1185)	Diferença %	Tabela 12.1 (fls. 1216-1219)	Comp. Custo (fls. 1220-1230)	Diferença %
Reaterro manual de blocos e cintas	m³	2,13	1,89	12,70%	16,23	1,35	1102,2%
Sondagem de reconhecimento do subsolo com tubo de 2 1/2"	m	21,95	21,25	3,29%	32,50	32,50	0,0%
Instalação de canteiro em obras	m²	195,46	203,16	-3,79%	214,97	223,60	-3,9%
Impermeabilização com Neutrol	m²	3,86	5,52	-30,07%	3,89	5,18	-24,9%
Broca de concreto armado D=30cm...	m	33,17	24,87	33,37%	33,17	26,64	24,5%
Demolição de concreto armado	m³	242,95	242,95	0,00%	242,95	262,32	-7,4%
Esmalte sintético	m²	3,07	2,84	8,10%	3,07	3,16	-2,8%

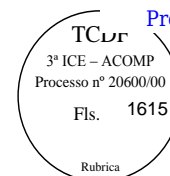
58. Os responsáveis procuraram também justificar os grandes acréscimos observados na atualização da Tabela 9 para a Tabela 12.1.

Itens selecionados pela Auditoria	Un.	Tabela 9 (fls. 1171-1174)	Tabela 12.1 (fls. 1216-1219)	Diferença %
Tapume	m²	19,34	35,98	86,0%
Forma para concreto aparente em chapa de madeira compensada 12 mm resinada	m²	22,97	30,72	33,7%
Aço CA-50	kg	1,75	2,29	30,9%
Cimbramento em madeira	m³	10,39	10,95	5,4%
Concreto fck = 15 Mpa	m³	146,48	206,86	41,2%
Concreto fck = 20 Mpa	m³	153,71	255,92	66,5%
Locação da obra	m²	2,09	2,07	-1,0%
Escavação de tubulões	m³	84,38	86,35	2,3%
Lançamento e aplicação de concreto em fundação	m³	33,64	34,04	1,2%
Lançamento e aplicação de concreto em estrutura	m³	54,76	55,75	1,8%

59. Com relação aos serviços "020403P – Tapume" e "060102P – Forma para concreto aparente em chapa de madeira compensada de 12mm resinada", houve sobrepreço nos valores atualizados (Tabela 12.1), em virtude de erro no cálculo do custo unitário do insumo madeira. Os valores dos insumos "021030 – chapa compensada resinada 6mm – m²" e "021032 – chapa compensada resinada 12mm – m²" foram alimentados no Sistema com o dobro do preço cotado pelo DER/DF no mercado local:

*"(...) 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 ser 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." (fls. 686);*

*"Da mesma maneira que o serviço Tapume apresentou um aumento exagerado, este serviço (Forma de concreto aparente) também. Fazendo-se a mesma análise adotada para a composição observa-se o mesmo problema, agora para a chapa compensada resinada de 12mm. (...). 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." (fls. 692).*



60. Com relação aos serviços "050512P – Concreto fck 15 Mpa" e "050514P – Concreto fck 20 Mpa", justificaram os responsáveis que o insumo concreto é do tipo bombeável e o custo inclui a taxa de bombeamento e que, levando-se em conta essas considerações, o valor utilizado na Tabela 12.1 está de acordo com o mercado e é comparável ao levantado pelo TCDF:

*"Cabe reafirmar o que já foi dito anteriormente, que o custo do concreto foi cotado na praça do DF (...). Vale ainda ressaltar que a composição adotada pelo TCDF emprega o insumo constante da revista construção, entretanto não leva em consideração que o concreto deve ser do tipo bombeável (o constante da revista é convencional) e que deve ser considerada a taxa de bombeamento no custo do serviço. (...) Para a conversão do custo do concreto convencional para concreto bombeável a publicação indica a majoração de 10%. (...) A taxa de bombeamento indicada na mesma publicação é de R\$ 15,00/m<sup>3</sup>." (fls. 689, grifos nossos).*

61. A justificativa é duvidosa, pois aplica-se à Tabela 12.1 e não à Tabela 9. Na composição de custos da Tabela 9, foi utilizado o valor do concreto convencional e não incluída a taxa de bombeamento, conforme se verifica da composição de fls. 1180. Observa-se que o valor do insumo "020512 – concreto usinado fck=15 Mpa" utilizado pelo DER/DF na Tabela 9 é de R\$ 114,88, que é o mesmo valor do concreto convencional que consta da Revista Construção de fev/99 e utilizado na composição do TCDF (fls. 1400). A mesma observação vale para o insumo "020514 – concreto usinado fck=20 Mpa" (fls. 1181 e 1401).

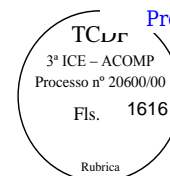
62. Tal como ocorreu com o BDI (§ 49), os responsáveis não justificaram a inconsistência de critérios na composição de custos do concreto entre as Tabelas 9 e 12.1. Aliás, o serviço com concreto bombeável é distinto do serviço constante da Tabela 9. Deveria, por conseguinte, ter denominação, código e composição distintos, incluindo explicitamente a taxa de bombeamento.

63. Acerca da pesquisa de preço do concreto realizada pelo DER/DF no mercado local, as informações prestadas pelos responsáveis quanto ao concreto fck=20Mpa mostraram-se inconsistentes:

*"(...) 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 feita anteriormente realizou cotação de preços de mercado em Janeiro de 2000 e obteve os seguintes resultados:*

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

*" (fls. 674-675);*



*"Cabe reafirmar o que já foi dito anteriormente que o custo do concreto foi cotado na praça do DF e o valor médio foi de R\$ 193,00/m<sup>3</sup>, conforme cotações apresentadas a seguir, ressaltando-se ainda que o custo do concreto inclui a taxa de bombeamento e que o concreto considerado na composição é do tipo bombeável." (fls. 690).*

64. Verifica-se que os responsáveis informaram, em trechos diferentes das razões de justificativa, dois valores distintos para o preço médio do insumo, R\$ 181,93 e R\$193,00, sendo que o efetivamente utilizado na composição de custos é o último (fls. 1226). Essa fato motivou os comentários do § 54 da Informação nº 53/2002 (§ 41).

65. Do exame da memória de cálculo (fls. 1234), reproduzida abaixo, constatamos que, contrariamente ao informado, o valor utilizado não é a média dos três orçamentos, mas sim dos dois preços maiores, os das empresas Brasmix e Concretar. Injustificadamente, foi descartado o menor valor, da empresa Sarkis Mix. Ainda, a taxa de bombeamento não corresponde nem aos orçamentos (fls. 1235-1237) nem ao valor constante da publicação da Editora Pini, de R\$ 15,00/m<sup>3</sup>, conforme informado pelos responsáveis (§ 60).

#### CÁLCULO DO CUSTO MÉDIO

COTADA	DATA	VALOR			
		fck 20Mpa	tx bomb		
		bomb			
SARKIS MIX	Jan/00	178,80	10,00	188,80	1,00
BRASMIX	Jan/00	185,00	10,00	195,00	1,00
CONCRETAR	Jan/00	182,00	9,00	191,00	1,00
		367,00	19,00	386,00	2,00
					<b>193.00</b>

66. Verifica-se, com relação ao preço desse insumo ("020514 – concreto usinado fck=20 Mpa"), como são inconsistentes as informações prestadas pelos responsáveis.

67. Como já verificamos anteriormente, houve erro de cálculo que resultou em sobrepreço também nos insumos "021030 – chapa compensada resinada 6mm – m<sup>2</sup>" e "021030 – chapa compensada resinada 12mm – m<sup>2</sup>" (§ 59).

68. Dos 20 insumos que teriam sido cotados no mercado local, no período de Novembro de 1999 a Janeiro de 2000, para a elaboração da Tabela 12 (fls. 684-686), só foram fornecidos os orçamentos do "020514 – concreto usinado fck=20 Mpa". Os preços dos outros 19 insumos não foram comprovados:

020508 – cimento portland – kg;  
020512 – concreto usinado fck=15 Mpa;  
020517 – brita 1 – m<sup>3</sup>;  
020518 – brita 2 – m<sup>3</sup>;  
020579 – areia média – m<sup>3</sup>;  
021002 – escora de eucalipto de 15 cm – m;



021009 – pontalete de pinho 3 x 3" de 3ª construção – m;  
021016 – sarrafo de pinho 1 x 4" de 3ª construção – m;  
021020 – tábuas de pinho 1 x 9" de 3ª construção – m²;  
021026 – viga de peroba de 6 x 12cm – m;  
021030 – chapa compensada resinada 6mm – m²;  
021032 – chapa compensada resinada 12mm – m²;  
021036 – tábuas de pinho 1 x 6" – m²;  
021103 – tábuas de pinho 1/12" de 3ª construção – m;  
021517 – aço ca-50 de 5/16" - 7,94mm - kg;  
026566 – prego 15 x 15 – kg;  
026569 – prego 18 x 27 – kg;  
027005 – arame galvanizado nº 16 BWG – kg;  
027010 – arame recozido nº 18 BWG – kg.

69. Neste ponto, cabe comentar que não é precisa a observação constante do § 51 da informação nº 53/02 (fls. 1443): "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.". Na verdade, os responsáveis informaram que realizaram pesquisas de mercado para cotar os preços dos 20 insumos acima relacionados, mas demonstraram apenas a pesquisa do concreto usinado fck=20 Mpa.

70. Com relação aos sete itens comentados no § 57, dois apresentam diferenças significativas de preço entre as Tabelas 9 e 12.1. Quanto ao serviço "050209P – Reaterro manual de blocos e cintas", já verificamos que o preço constante da Tabela 12.1 não corresponde ao valor da respectiva composição de custos.

Descrição do item	Un.	Tabela 9 (fls. 1171-1174)	Tabela 12.1 (fls. 1216-1219)	Diferença %
Reaterro manual de blocos e cintas	m³	2,13	16,23	662,0%
Sondagem de reconhecimento do subsolo com tubo de 2 1/2"	m	21,95	32,50	48,1%
Instalação de canteiro em obras	m²	195,46	214,97	10,0%
Impermeabilização com Neutrol	m²	3,86	3,89	0,8%
Broca de concreto armado D=30cm...	m	33,17	33,17	0,0%
Demolição de concreto armado	m³	242,95	242,95	0,0%
Esmalte sintético	m²	3,07	3,07	0,0%

71. Quanto ao item '010201U – Sondagem de reconhecimento do subsolo com tubo de revestimento D= 2 1/2" ', verificamos, na composição de custos das Tabelas 12 e 12.1 (fls. 1202 e 1220), que o insumo "028015 – serviço de sondagem", no valor de R\$ 25,00/m, está com sobrepreço. Pela cotação da revista Construção, o valor correto é R\$ 17,00/m, não tendo sofrido alteração no período de janeiro/99 a setembro/00 (fls. 1589-1590). A alteração do valor da publicação da Ed. Pini só ocorreu na pesquisa realizada em 12.09.00, publicada na edição de outubro/00 (fls. 1591), para R\$ 19,00/m. Verifica-se que o DER/DF utilizou o valor correto, de R\$ 17,00/m, na composição da Tabela 9 (fls. 1175), mas, injustificadamente, alterou o valor nas composições das Tabelas 12 e 12.1, haja vista que esse insumo não consta da relação dos que foram cotados no mercado local pelo próprio DER/DF (§ 68). O preço utilizado pelo



DER/DF na tabela de janeiro/00 é maior que o valor de mercado (conforme cotação da ed. Pini) em setembro/00.

72. De resto, o fato de alguns itens não terem tido alteração de preço não se coaduna com a informação de que o BDI aumentou de 25 para 30% (§ 49).

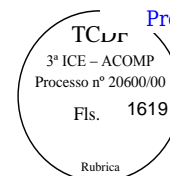
73. Finalmente, aproximadamente a metade dos itens das Tabelas de preços unitários, no total de 18, relacionados no quadro abaixo, não tiveram composição de custos fornecida. O item "Lastro de 5cm de concreto magro incluindo lançamento" apresentou incrível diferença entre as Tabelas 9 e 12.1, o que evidencia erro no preço. Os itens "Muro-barreira em concreto (fornecimento e colocação)" e "CAP20" também apresentam indícios de erro, em virtude da grande variação de preço entre as Tabelas. De outro lado, para os itens que não sofreram alteração de preço, vale a observação do § 72.

Descrição do item	Un.	Tabela 9 (fls. 1171-1174)	Tabela 12.1 (fls. 1216-1219)	Diferença %
Lastro de 5cm de concreto magro incluindo o lançamento	m²	15,47	87,79	467,5%
Muro-barreira em concreto (fornecimento e colocação)	pc	21,07	35,80	69,9%
Defensas metálicas semi-maleáveis	m	70,00	89,59	28,0%
Plantio de grama	m²	3,86	3,50	-9,3%
Pintura de ligação	m²	0,07	0,09	28,6%
Concreto betuminoso usinado a quente	m³	84,93	114,18	34,4%
Transporte de CBUQ, com DMT até 5 Km	m³	5,92	7,96	34,5%
Transporte de CBUQ para distância >5 Km	m³ x km	0,53	0,69	30,2%
CAP-20	t	587,28	917,33	56,2%
CM-30	t	956,53	1.178,93	23,3%
Emulsão RR-2C	t	488,08	488,08	0,0%
Descida de água DAD-01	m²	45,43	45,43	0,0%
Dissipador de energia DEB-01	Un.	116,53	116,53	0,0%
Caixa coletora CCS-10	Un.	1.031,12	1.031,12	0,0%
Sarjeta de canteiro central de concreto SCC-01	Un.	14,76	14,76	0,0%
Aço tipo USI-SAC 41	t	1.300,00	1.300,00	0,0%
Fabricação de treliças metálicas	t	1.800,00	1.800,00	0,0%
Montagem de treliças metálicas	t	1.400,00	1.400,00	0,0%
Anti-ferruginosa sobre aço	m²	2,22	2,22	0,0%

74. Ante a alegação dos recorrentes de que *"nada do que foi dito e demonstrado foi considerado no Relatório do TCDF"* (§ 37, itens 1-b e 3-c), reexaminamos, nesta oportunidade, as justificativas dos responsáveis acerca das composições de custos dos serviços das Tabelas 9 e 12.1 (fls. 665-698) e acrescentamos a análise constante dos §§ 45-73.

75. Apesar de os responsáveis terem procurado demonstrar que o DER/DF *"adota composições do TCPO da Editora PINI"* (§ 37, item 1-a), verificamos que os preços utilizados nas licitações não se conciliam com as respectivas composições. Mesmo com o fornecimento das composições de custo e tabelas corretas, ainda persistem diversas inconsistências. Dos 17 serviços cujas composições de custos foram geradas pelo Sistema Volare, treze (76,5%) apresentam preços não conciliantes em uma das tabelas ou ambas (§§ 45, 46 e 57). A justificativa de erro de digitação, apresentada para três itens (§ 48), não





pode ser aceita para todos esses casos. Outros 18 serviços não tiveram composição de custos fornecida (§ 73).

76. Quanto à assertiva dos signatários das Informações nºs 19/01 e 53/02 de que "o DER/DF adota preços aleatórios" (§ 37, item 2), entendemos que a redação não é precisa. A acepção do termo "aleatório" é de algo casual, fortuito, acidental ou dependente de fatores incertos, sujeitos ao acaso<sup>4</sup>. Se admitíssemos que a maioria das inconsistências entre os valores das tabelas 9 e 12.1 e as respectivas composições de custos tivessem sido devidas a erros de digitação, como alegado pelos responsáveis, então grande parte dos valores das Tabelas seriam, de fato, aleatórios, haja vista que erros de digitação ocorrem ao acaso, podendo recair sobre qualquer dígito de um número. Mas já rejeitamos essa possibilidade (§ 75). Conforme verificamos, a assertiva correta é: o DER/DF utilizou em licitações preços (Tabelas 9 e 12.1) não justificados, de origem desconhecida.

77. Com relação à questão do preço de mercado, este corpo técnico entende que os valores fornecidos pela Ed. Pini, salvo comprovação em contrário, devem ser considerados como tal, haja vista que são cotados no mercado, são atualizados com regularidade, são amplamente utilizados pelos profissionais e têm tradição e confiabilidade. Assim, o argumento dos recorrentes de confusão conceitual de preço de mercado (§ 38) é improcedente.

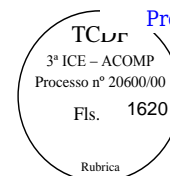
78. A questão é que, contrariamente ao alegado (§ 37, item 3-a), os responsáveis não comprovaram a existência de defasagem de preços dessa fonte, que teria motivado a pesquisa direta de preços pelo DER/DF no mercado local. Contraditoriamente, no caso do insumo "020512 – concreto usinado fck=15 Mpa", os próprios responsáveis se esforçaram para demonstrar que o preço levantado no mercado local estava de acordo com o da Ed. Pini, considerando-se a mesma qualidade, do tipo bombeável, e a adição da taxa de bombeamento:

*"Custo do Concreto – revista Construção de Janeiro de 2000: R\$ 124,08/m³. Para a conversão do custo do concreto convencional para concreto bombeável a publicação indica a majoração de 10%. Logo, o valor passa a ser de R\$ 136,49/m³. A taxa de bombeamento indicada na mesma publicação é de R\$ 15,00/m³. Logo, o valor final do insumo para ser adotado na composição é de R\$ 151,49/m³. Aplicando-se este valor na composição obtém-se o valor final de R\$ 200,87/m³. Valor bem próximo do adotado pelo DER/DF (R\$ 206,86/m³)." (fls. 689).*

79. Como já comentamos, dos 20 insumos que teriam sido cotados no mercado local, no período de Novembro de 1999 a Janeiro de 2000, para a elaboração da Tabela 12, só foram fornecidos os orçamentos de um: o "020514 – concreto usinado fck=20 Mpa" (§ 68). Ainda assim, as informações prestadas com relação à pesquisa de preço desse insumo são inconsistentes e foi

---

<sup>4</sup> Dicionário Aurélio Eletrônico, versão 2.0



observado erro no cálculo do preço unitário (§§ 60-66). Não procede, portanto, as alegações de que "O DER/DF demonstrou que foram feitas as referidas pesquisas na resposta encaminhada anteriormente" (§ 37, item 3-a), e de que "Estas cotações foram apresentadas ao TCDF demonstrando que não há qualquer fundamento na afirmação de que os custos dos insumos são feitos sem pesquisa de mercado." (§ 37, item 3-b).

80. Além disso, foi reconhecida pelos próprios responsáveis a existência de significativo sobrepreço em outros dois insumos dos 20 pesquisados no mercado local, em virtude de erro no cálculo do custo unitário (§§ 59 e 67).

81. Portanto, os valores dos insumos pesquisados no mercado local pelos responsáveis não foram justificados, e o resultado obtido por esse procedimento, considerando-se as informações disponíveis, foi o contrário do que seria pretendido: alguns dos valores obtidos não representam os preços de mercado, sendo muito superiores, em possível prejuízo ao erário.

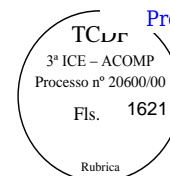
82. Também as alegações do § 39 são improcedentes, haja vista que tanto a Tabela 9 como a Tabela 12.1 apresentam valores com sobrepreço, confirmados ou com indício, ou não justificados (§§ 53-56, 57, 59, 60-65, 68, 71 e 73), os quais foram utilizados em diversas licitações, conforme informado pelos próprios responsáveis:

*"cabe esclarecer que nas licitações de número TP-046/99, TP-054/99 (lotes 1, 2, 3 e 4), TP-059/99 (lotes 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)." (fls. 665);*

*"Das licitações listadas anteriormente as TP-002/00 e a TP-003/00 foram canceladas" (fls. 699).*

83. Tendo em vista que as alegações dos recorrentes mostraram-se improcedentes, não tendo sido suficientes para esclarecer as inconsistências, deverá ser mantida a multa pela elaboração de orçamentos de custos unitários, adotados nas licitações do órgão, em desacordo com os preços praticados no mercado, em infração ao art. 7º, § 2º, inciso II, combinado com o art. 43, inciso IV da Lei nº 8.666/93.

84. Ratificamos a constatação constante do § 45 da Informação nº 53/2002 (§ 41): "Confirma-se, da análise das informações apresentadas, o descontrole e a desorganização do DER na área responsável pela elaboração de orçamento de obras". A propósito, cabe aqui registrar que a desorganização, verificada em 1999 e 2000, continua até hoje. Recentemente, o Tribunal, ao examinar os editais das Concorrências nºs 004, 005 e 006/2004 e demais documentos juntados ao Processo nº 3030/04, determinou ao DER/DF que "apresente a esta Corte estudos visando aprimorar a formulação de seus orçamentos de obras rodoviárias" (item II da Decisão nº 4567/04). A Comissão constituída com a finalidade de atender a determinação do Tribunal concluiu que são



necessárias modificações no processo de elaboração de orçamentos rodoviários e sugere que seja contratada uma empresa de consultoria para elaborar a Tabela de Preços de Serviços do DER-DF, que leve em conta a realidade das obras do Distrito Federal (fls. 1593-1595).

85. Por fim, entendemos pertinente que as informações constantes dos §§ 42-74 sejam juntadas ao Processo nº 2531/04, autuado com fim de acompanhar a tomada de contas especial determinada no item III da Decisão nº 2531/04 (fls. 1532).

#### **I.4 – DO PARCELAMENTO DAS OBRAS DO BALÃO DO AEROPORTO E REALIZAÇÃO DE LICITAÇÃO NA MODALIDADE DE TOMADA DE PREÇOS, QUANDO O CORRETO SERIA CONCORRÊNCIA**

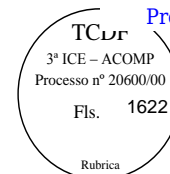
86. Os Recorrentes não apresentaram nenhum argumento novo (fls. 1554-1556). Transcrevem, inclusive, as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Elton Walcácer da Silva em 12.07.02 (fls. 474-475).

87. Ao analisar essas razões de justificativa, na Informação nº 53/2002 (§§ 70-75, fls. 1451-1453), a instrução entendeu não justificado o parcelamento das obras do Balão do Aeroporto, licitadas na modalidade de Tomada de Preços, quando deveriam ter sido licitadas na modalidade Concorrência:

*"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." (fls. 1453).*



88. São, portanto, improcedentes as alegações contra a multa pelo parcelamento das obras do Balão do Aeroporto e realização de licitação na modalidade de Tomada de Preços, quando o correto seria Concorrência (fls. 1554-1556).

## **I.5 – DA INCLUSÃO DE ITEM EM EDITAIS DE LICITAÇÃO RESTRINGINDO A COMPETIÇÃO**

89. Alegam os recorrentes (fls. 1550-1553) que a multa aplicada carece de fundamentação legal, em vista da Decisão Ordinária nº 2638/2002, de 03.07.02:

*"Esta matéria já foi amplamente discutida no âmbito dessa Corte de Contas, que exarou a Decisão n. 2638, no Processo 1.390/01:*

*(...)*

*Portanto, por decisão do TCDF, pode-se exigir nos editais de licitações o termo de compromisso de CBUQ. Em sendo assim, a multa aplicada aos ora Requerentes carece de fundamentação legal." (fls. 1550-1553).*

90. A Decisão nº 2638/2002, de 03.07.02, representou uma mudança na jurisprudência do Tribunal acerca da legalidade da exigência de termo de compromisso de Concreto Betuminoso Usinado a Quente – CBUQ, e da exigência de licenciamento ambiental da usina.

91. Várias decisões anteriores, como as de nºs 1734/01, 2270/01 e 3737/01, referentes a licitações do DER, consideraram que a exigência de qualificação técnica, mediante apresentação de termo de compromisso de fornecimento de CBUQ por usina de asfalto legalmente licenciada, na falta de usina própria, comprovando-se, inclusive, a regularidade ambiental, extrapola a previsão legal, configurando, em tese, restrição ao caráter competitivo da licitação:

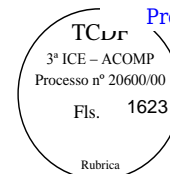
### **"DECISÃO Nº 1734/2001**

*O Tribunal, de acordo com o voto do Relator, decidiu: (...) 2) reafirmar ao DER/DF que esta Corte considera que as exigências estabelecidas nos itens 17.4, "c" e 17.5, "c", "d"<sup>5</sup> e "e"<sup>6</sup> do Edital de Concorrência nº 9/00 extrapolam a previsão legal, configurando, em tese, restrição ao caráter competitivo da licitação;"*

---

<sup>5</sup> "d) Termo de compromisso de fornecimento de C.B.U.Q. - Concreto Betuminoso usinado a Quente por usina de asfalto legalmente licenciada, na falta de usina própria."

<sup>6</sup> "e) Deverá ser apresentado juntamente com o Termo de Compromisso de fornecimento de CBUQ os documentos que comprovem a regularidade ambiental da usina de asfalto, conforme as Resoluções do CONAMA de n.º 006 de 24 de janeiro de 1986 e de n.º 237 de 19 de dezembro de 1997, inclusive no caso de usina própria."



**"DECISÃO Nº 2270/2001**

*O Tribunal, de acordo com a proposta do Relator, tendo em conta, em parte, a instrução, decidiu: (...) II - reafirmar ao DER-DF que esta Corte considera que a exigência de qualificação técnica, mediante apresentação de termo de compromisso de fornecimento de Concreto Betuminoso Usinado a Quente - C.B.U.Q. por usina de asfalto legalmente licenciada, na falta de usina própria, comprovando-se, inclusive, a regularidade ambiental, constante dos itens 3.4.3.8<sup>7</sup> e 3.4.3.9<sup>8</sup>, "caput" e alínea "a" do Edital de Concorrência nº 12/2000, extrapola a previsão legal, configurando, em tese, restrição ao caráter competitivo da licitação;"*

**"DECISÃO Nº 3737/2001**

*O Tribunal, de acordo com a proposta do Relator, tendo em conta a instrução, decidiu: (...) II - determinar ao DER/DF que suprima o item 8.2<sup>9</sup> do Edital de Concorrência nº 015/00, alertando-o, sob pena de responsabilização dos implicados, de que descabe exigir nos editais licitatórios, quando o objeto versar sobre pavimentação asfáltica, a comprovação, por qualquer licitante, de concessão de licença de operação de usina de asfalto de terceiros estranhos à licitação, por absoluta ausência de amparo legal; (conforme Decisão nº1734/2001, no Proc. 2549/01);".*

92. Por intermédio da Decisão nº 2638/2002, contudo, o Tribunal<sup>10</sup> considerou regular a exigência de termo de compromisso de CBUQ, e de declaração de licenciamento ambiental, expressa na alínea "E" do item 6.1.1.5 do Edital da Concorrência Internacional nº 004/2001, promovida pela Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil – NOVACAP:

*"E) declaração do licitante que tem usina de asfalto instalada, no máximo, a 100 km (cem quilômetros) do local de aplicação deste insumo, licenciada em conformidade com a legislação ambiental (CONAMA) e que se compromete a disponibilizar os volumes necessários à conclusão da obra, no período de vigência do contrato. Caso o licitante não disponha de*

---

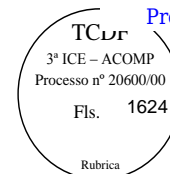
<sup>7</sup> "3.4.3.8- Termo de compromisso de fornecimento de C.B.U.Q. - Concreto Betuminoso usinado a Quente por usina de asfalto legalmente licenciada, na falta de usina própria."

<sup>8</sup> "3.4.3.9 - Licença de Operação ou de funcionamento de usina de asfalto e as publicações de concessão da licença em Diário Oficial e periódico local, inclusive no caso de usina própria. a) os documentos de regularidade ambiental da usina de asfalto deverão ser apresentados de acordo com as exigências constantes nas Resoluções do CONAMA de n.º 006 de 24 de janeiro de 1986 e de n.º 237 de 19 de dezembro de 1997, ou seja, deverá ser apresentada a licença de operação ou de funcionamento da usina e as publicações de concessão da licença em Diário Oficial e periódico local, tudo conforme previsto nas resoluções acima citadas."

<sup>9</sup> "8.2 - A licitante vencedora, para assinar o contrato, deverá apresentar documentação, comprovando a regularidade da usina de asfalto fornecedora dos materiais betuminosos necessários para execução da obra, instalada no Distrito Federal, devidamente licenciada nos órgãos de meio ambiente."

<sup>10</sup> acolhendo proposta do Conselheiro Jacoby Fernandes, fundamentada na Declaração de Voto publicada no Anexo II da ata da Sessão Ordinária nº 3673, de 03.07.02





*usina de asfalto própria, deverá apresentar declaração de empresa responsável pelo processamento de CBUQ, cujas instalações deverão estar, no máximo, a 100 km (cem quilômetros) do local de aplicação do insumo, comprometendo-se a disponibilizar os volumes necessários à conclusão da obra no período de vigência contratual, devendo, também, a usina estar licenciada em conformidade com a legislação ambiental (CONAMA)." (Processo 1390/01, fls. 22-23, grifos nossos).*

93. Entendeu o Tribunal que o termo de compromisso de fornecimento de CBUQ justifica-se pela exigência de distância máxima da usina, a qual foi considerada necessária para garantir a qualidade do insumo<sup>11</sup>:

*"A vista do exposto, entendo que a distância máxima<sup>12</sup> é válida, embora não suficiente para garantir a qualidade. Por outro lado, sem a exigência da distância, não há como garantir a temperatura. Sob essa perspectiva, a Administração exigiu menos do que lhe seria lícito.*

*(...)*

*No âmbito da ação do controle é dever tolerar interpretações que se situem no âmbito da razoabilidade.*

*(...)*

*À luz do exposto, mostra-se possível a exigência editalícia, da forma como posta, devendo o Tribunal recomendar que a Administração, em cumprimento ao art. 67 da Lei 8.666/93, designe profissional com habilitação para o controle de qualidade, inclusive margens de variação de temperatura de massa asfáltica, visando fiscalizar o contrato decorrente."*

94. Quanto à questão do licenciamento ambiental da usina de CBUQ, foi acompanhado o voto do Relator<sup>13</sup>:

*"Ao ensejo registro que acompanho o relator quanto ao licenciamento da usina. A valiosa linha de argumentação convenceu-me da necessidade de acolher a correção da exigência editalícia."*

95. O entendimento do Tribunal quanto à exigência de licenciamento ambiental da usina de asfalto, expresso no voto do Relator, é o que segue:

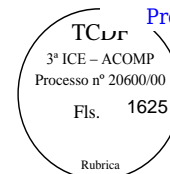
*"Assim sendo, incumbe à Administração Pública, ao contratar a execução de serviços e obras relacionados às atividades potencialmente poluidoras, exigir daqueles que se habilitarem para tal fim declaração de que se acham regularizados perante os órgãos de controle ambiental. Trata-se de encargo irrenunciável.*

---

<sup>11</sup> Anexo II da ata da Sessão Ordinária nº 3673

<sup>12</sup> corrigimos a incorreção do texto original, no qual consta a expressão "distância mínima", vez que o autor refere-se à distância máxima (de 100km) do local de aplicação do insumo.

<sup>13</sup> Anexo II da ata da Sessão Ordinária nº 3673



Convém, entretanto, consignar que, no procedimento licitatório, é defeso ao órgão licitante impor que a regularidade ambiental seja comprovada segundo a legislação deste ou daquele ente da federação, porque isto implicaria em restringir o caráter competitivo do certame, o que é vedado pelo Estatuto das Licitações. Outro não é o entendimento do Egrégio Tribunal de Justiça do Distrito Federal, conforme desvela acórdão de seguinte ementa:

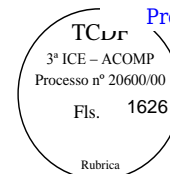
*'ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. É ilegal a cláusula editalícia que exige compromisso de fornecimento de material para execução da obra, de usina de asfalto legalmente licenciada, conforme legislação do meio ambiente em vigor no Distrito Federal, uma vez que resta angusta a licitação, impedindo que outras empresas legalmente licenciadas sob a égide de outra legislação possam participar do certame. Conseqüentemente é ilegal a exigência da Administração no sentido de que a licitante vencedora, para assinar o contrato, apresente documentação, comprovando a regularidade da usina de asfalto nos moldes da legislação do meio ambiente em vigor no Distrito Federal. Basta que a usina esteja legalmente licenciada, máxime, considerando-se que o Distrito Federal está encravado no Estado de Goiás, limitando-se com o Estado de Minas Gerais, sendo assim, plenamente viável a existência de usina de asfalto devidamente licenciada conforme os ditames de legislação diversa da que rege a matéria nesta unidade da federação, em condições para o fornecimento do material.'*

*(Acórdão n.º 72614, DJU 05/10/1994, pág. 12.220, Rel. Des. Romão C. Oliveira)*

Imperioso é que a usina de asfalto, por estar vinculada a empreendimento que opera com derivados de petróleo e que, por isso mesmo, é potencialmente poluidor, esteja legalmente licenciada para funcionar. Não importa se sob a égide da legislação do Distrito Federal ou de outro ente da federação. Basta ao participante do certame licitatório declarar, por meio idôneo, a regularidade ambiental da usina de asfalto que será utilizada para a realização do serviço de pavimentação pretendido pela Administração.

*No caso da licitação em tela, requer-se do licitante tão-somente declaração de que a usina de asfalto a ser utilizada na execução do objeto da licitação em referência esteja licenciada em conformidade com a legislação ambiental. Trata-se de exigência que atende o interesse público, é necessária, relevante e pertinente. Portanto, não vislumbro ilegalidade na cláusula do Edital da Concorrência Internacional n.º 004/2001 que a contém. Neste aspecto, assiste razão à NOVACAP." (Processo 1390/01, fls. 538-540, grifos nossos).*

96. Vê-se que o Tribunal considerou legal a exigência de licenciamento ambiental da usina de CBUQ, ressaltando que o órgão licitante não pode impor que a regularidade ambiental seja comprovada segundo a legislação deste ou daquele ente da federação, porque isto implicaria em restringir o caráter competitivo do certame, bastando que seja declarada pelo participante, por meio idôneo.



97. No presente caso, a razão da multa por restrição à competição, em infração ao art. 3º, § 1º, inc. I da Lei de Licitações, foi a exigência não do termo de compromisso de CBUQ, mas da apresentação da licença ambiental da usina de asfalto acompanhada das cópias de sua publicação no diário oficial estadual e num jornal de grande circulação:

"81. Em realidade, a exigência simples do termo de compromisso de CBUQ provocou a inabilitação 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 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.

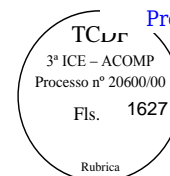
83. Isso ocorria porque, ao contrário do antigo IEMA/DF e atual Subsecretaria de Meio Ambiente, os órgãos de meio ambiente de outros Estados, notadamente Goiás e Rio de Janeiro, não exigiam para eficácia das licenças de operação por eles expedidas as suas publicações. Então, as empresas que foram inabilitadas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

(...)

87. A Lei nº 6.938/81 (fls. 175/179) prevê em seu art. 10º, § 1º, 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 nº 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 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.

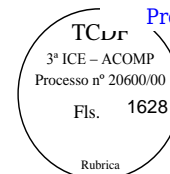
90. Dessa forma, a inabilitação de empresas que cumpriram a exigência do edital, apresentando 'Termo de compromisso de fornecimento de CBUQ' acompanhado de cópias das licenças ambientais sem as respectivas publicações, frustrou o caráter competitivo das licitações em análise.

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." (fls. 1456-1458, grifos nossos).

98. Nota-se que, apesar de a Informação nº 53/02 ser datada de 06.09.02 (fls. 1466), ela não considerou a mudança de jurisprudência advinda com a Decisão nº 2638/2002, de 03.07.02, notadamente com relação à legalidade da exigência de licença ambiental da usina de CBUQ. Assim, o procedimento do DER de exigir nos seus editais "a legalidade da operação de usina de terceiros como condição de habilitação de licitante", constante da primeira parte da conclusão do § 91 acima transcrito, não pode ser considerado afronta ao dispositivo legal constante do art. 3º, § 1º, inc. I da Lei nº 8.666/93.

99. Todavia, como bem destacado na referida Informação, houve, de fato, restrição ao caráter competitivo do certame, em virtude de o DER/DF não ter se contentado com a apresentação da licença de operação da usina de asfalto, exigindo, além disso, as cópias das respectivas publicações em diário oficial estadual e em jornal de grande circulação. Essa exigência adicional inabilitou todos os licitantes sem sedes ou filiais em Brasília, tendo em vista que 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. Está correta a conclusão do § 90 da Informação nº 53/02.

100. A exigência do DER/DF de cópias das publicações das licenças ambientais em diário oficial estadual e em jornal de grande circulação não encontra respaldo na Decisão nº 2638/2002, pois, como vimos, "Imperioso é que a usina de asfalto, por estar vinculada a empreendimento que opera com derivados de petróleo e que, por isso mesmo, é potencialmente poluidor, esteja legalmente licenciada para funcionar. Não importa se sob a égide da legislação do Distrito Federal ou de outro ente da federação. Basta ao participante do certame licitatório declarar,



por meio idôneo, a regularidade ambiental da usina de asfalto que será utilizada para a realização do serviço de pavimentação pretendido pela Administração" (§ 95). O termo de compromisso de fornecimento de CBUQ firmado com usina de asfalto, acompanhado da respectiva licença de operação emitido pelo órgão estadual de meio ambiente era o suficiente para atestar a legalidade ambiental.

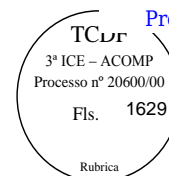
101. Assim, foi o procedimento adicional do DER/DF de exigir cópias das publicações das licenças ambientais em diário oficial estadual e em jornal de grande circulação que frustrou o caráter competitivo das licitações, em afronta ao dispositivo legal constante do art. 3º, § 1º, inciso I da Lei nº 8.666/93. Esse procedimento não encontra respaldo na Decisão nº 2638/2002. É, por conseguinte, improcedente a alegação de que *"a multa aplicada aos ora Requerentes carece de fundamentação legal"*, devendo ser mantida a sanção.

102. Por fim, cabe registrar que, apesar de o texto constante dos itens "II-a" e "III-a" do Acórdão nº 077/2004 ter se referido resumidamente ao item dos editais de licitação que restringiu a competição como *"exigência de termo de compromisso de fornecimento de CBUQ"* (fls. 1534-1535), os recorrentes, quando chamados para apresentar suas razões de justificativa, foram cientificados da detalhada motivação da irregularidade sobre a qual estavam respondendo, vez que o item "II-c" da Decisão nº 61/02, de 05.02.02, dispôs que os itens restritivos à competição estão descritos no capítulo Habilitação da Informação nº 19/01, cuja cópia foi enviada como subsídio ao entendimento da questão (item III) (fls. 432):

*"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; III - autorizar o envio de cópia da Informação n.º 19/01 ao DER/DF, como subsídio;"* (grifos nossos).

103. O mencionado capítulo da Informação nº 19/01 (fls. 395-403) esclarece, sem deixar margem a dúvida, que o que restringiu a competição, em infração ao art. 3º, § 1º, inc. I da Lei de Licitações, não foi a simples exigência do termo de compromisso de CBUQ ou da legalidade da operação de usina, mas a exigência adicional de cópias das publicações das licenças ambientais das usinas de asfalto em diário oficial estadual e em jornal de grande circulação. Esse entendimento foi ratificado pela Informação nº 53/02 (§ 97).



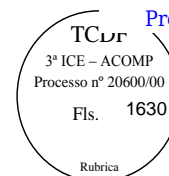


## **II – CONCLUSÃO**

104. Concluimos que são improcedentes as alegações apresentadas contra o item II da Decisão nº 2531/04 e o Acórdão nº 077/04 (§§ 32, 35, 83, 88 e 101), devendo ser mantidas as multas aplicadas, com fundamento no art. 57, incisos II e III, da Lei Complementar nº 1, de 9 de maio de 1994, combinado com o art. 182, incisos I e II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do DF:

- 1) por imprevidência e omissão na elaboração dos projetos básicos das licitações que resultaram nos contratos citados nos §§ 90 e 91 da Informação nº 19/2001 (fls. 384), em infração ao art. 7º, § 2º, inciso I, combinado com os arts. 6º, inciso IX, e 7º, § 6º da Lei nº 8.666/93;
- 2) pela extrapolação do limite de 25% para aditamento de valor do Contrato nº 040/2000, em infração ao art. 65, § 2º da Lei nº 8.666/93;
- 3) pela elaboração de orçamentos de custos unitários, adotados nas licitações do órgão, em desacordo com os preços praticados no mercado, em infração ao art. 7º, § 2º, inciso II, combinado com o art. 43, inciso IV da Lei nº 8.666/93;
- 4) pelo parcelamento das obras do Balão do Aeroporto e realização de licitação na modalidade de Tomada de Preços, quando o correto seria Concorrência, em infração ao art. 23, §§ 1º e 2º da Lei nº 8.666/93;
- 5) pela exigência de cópias das publicações das licenças ambientais em diário oficial estadual e em jornal de grande circulação, que frustrou o caráter competitivo das licitações, em infração ao dispositivo legal constante do art. 3º, § 1º, inciso I da Lei nº 8.666/93.

105. Houve necessidade de se fazer, nesta fase, análise minudente (§§ 42-74) das justificativas dos responsáveis acerca das composições de custos dos serviços das Tabelas 9 e 12.1, o que motivou o atraso na instrução. Entendemos pertinente (§ 85) que essa análise seja juntada ao Processo nº 2531/04, autuado com fim de acompanhar a tomada de contas especial determinada no item III da Decisão nº 2531/04 (fls. 1532).



### **III – SUGESTÕES**

106. Diante do exposto sugerimos ao Egrégio Plenário:

- I – tomar conhecimento da Informação nº 58/05, às fls. 1596-1630;
- II – considerar, no mérito, improcedente o pedido de reexame interposto pelos senhores Brasil Américo Louly Campos, Reinaldo Teixeira Vieira, Elton Walcácer da Silva, com efeitos estendidos aos também responsabilizados Fauzi Nacfur e Samuel Dias Júnior, contra o item II da Decisão nº 2531/04 e o Acórdão nº 077/04, cessando-lhes o efeito suspensivo, em consonância com o parágrafo único do art. 4º da Resolução nº 166/04-TCDF;
- III – dar ciência desta decisão aos recorrentes e aos senhores Fauzi Nacfur e Samuel Dias Júnior;
- IV – restabelecer o prazo fixado no item IV do Acórdão nº 077/04, de 30 (trinta) dias, a contar da ciência dos interessados indicados no item II anterior, para que os responsáveis comprovem, perante o Tribunal de Contas do DF, o recolhimento das referidas quantias ao Tesouro do Distrito Federal, nos termos do art. 186 do Regimento Interno do TCDF, atualizadas monetariamente até a data do efetivo recolhimento, caso este ocorra após o referido prazo (art. 59 da Lei Complementar 1/94);
- V – autorizar a juntada de cópia da decisão que vier a ser proferida e da Seção I.3 desta Informação (fls. 1606-1621) ao Processo nº 2531/04, para subsidiar a análise da tomada de contas especial determinada no item III da Decisão nº 2531/04;
- VI – autorizar o retorno dos autos à 3ª Inspeção de Controle Externo, para as medidas pertinentes à execução do Acórdão nº 077/04 e à realização da inspeção determinada no item VI da Decisão nº 2531/2004.

À consideração superior,

Brasília, 29 de junho de 2005

**Eduardo Sousa Dias**  
AFCE matr. 440-5