



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
3ª INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO

Informação nº 218/08 – 3ª ICE/Divisão de Contas.

Brasília (DF), 02 de dezembro de 2008.

Processo nº: 36692/2008 (1 volume).

Órgão de Origem: Departamento de Estradas de Rodagem do DF

Assunto: Licitação.

Ementa: Análise do edital da **Concorrência nº 14/2008** para duplicação da rodovia DF-001, no trecho entre a DF-463 e a DF-140. Ausência de licenciamento ambiental. Inconsistência nos quantitativos orçamentários. Suspensão da licitação. Diligência.

Valor Estimado: R\$ 9.512409,94 (referência: março/2008 – fls. 66/71).

Data de Abertura: 10 de dezembro de 2008.

Senhora Diretora,

Cuidam os autos do edital de licitação referente à Concorrência nº 14/2008 – DER/DF, cujo objeto é a duplicação da rodovia DF-001, no trecho entre a DF-463 e a DF-140 (fls. 20/41).

2. Nossa investigação observou os aspectos legais do edital, relativamente à Lei nº 8.666/93 (Lei das Licitações) e à Lei Complementar nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), o qual se encontra descrito no Papel de Trabalho PT - I (fls. 138/143), bem como a análise do orçamento constante às fls. 66/71.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
3ª INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO

3. Mediante Ofício nº 81/08 (fls. 1/2), esta Inspeção requereu diversos documentos relativos a essa licitação, os quais foram encaminhados à Corte (fls. 4/79). Em vista do não-atendimento de todo o solicitado, bem como da necessidade de outras informações, encaminhamos o Ofício de Diligência Saneadora nº 180/2008 – 3ª ICE (fls. 97), cujos documentos de resposta foram acostados às fls. 98/137. Comentaremos os aspectos relevantes observados.

I – PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA

4. Conforme Memorando nº 025/2008 – SUAFIN (fls. 11), o impacto no orçamento de 2009 seria de R\$ 1.357.409,94. Assim, considerando que a previsão do valor da obra é de R\$ 9.512.409,94, R\$ 8.155.000,00 seriam do orçamento de 2008¹. Como vemos às fls. 84/86, parte desse valor, inicialmente autorizado no Programa de Trabalho nº 26782280014753502 – Duplicação/restauração DF-001 trecho DF-035/DF-140, já se encontra empenhado e liquidado, à conta do Contrato nº 009/2008 – DER/QUACIL – Construções e Terraplanagem.

5. Em vista dessa situação, remetemos o Ofício de Diligência Saneadora nº 180/2008 (fls. 97), solicitando a proposta orçamentária de 2009, bem como cópia do ajuste com a Quacil, de forma a verificarmos se seu objeto corresponde ao programa de trabalho aqui tratado, tendo em conta que ao visitarmos o local a ser realizada a obra não constatamos qualquer atividade.

6. Via Ofício nº 1497/2008-GDG/DER-DF e anexos (fls. 98/137), o DER atendeu ao solicitado. Em relação ao contrato com a Quacil (fls. 99/108) e outro remetido pelo DER, com a COTASA (fls. 109), verificamos que se adéquam ao plano de trabalho utilizado e referem-se à restauração da via DF-001, no trecho entre a

¹ Pela data de abertura da licitação e os cronogramas de fls. 12/13, já se vê a impossibilidade dessa previsão para 2008.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
3ª INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO

DF-035 e a DF-463, ou seja, da pista já existente e que será duplicada com a licitação ora em exame.

7. Quanto à garantia de recursos para a licitação pretendida, foi-nos encaminhada a previsão para 2009, conforme documentação acostada às fls. 120/137. Verificamos o Programa de Trabalho 26.782.2800.1475.3502 (fls. 123/124). Embora esteja discriminado como duplicação/restauração da DF-140, trecho DF-001 e DF 463 até a divisa com Goiás, cremos tratar-se do programa de duplicação da DF-001, no trecho DF140/463, já que não faz sentido os trechos mencionados na DF-140, como vemos do mapa de fls. 81. Assim, o montante de R\$ 7.000.000,00, mais o crédito disponível de 2008, de R\$ 3.913.951,84 (fls. 84), asseguram o montante previsto para a obra de R\$ 9.512.409,94¹. Finalmente, cremos que houve equívoco do DER ao mencionar os montantes destacados no § 4º retro, o que, a nosso ver, não traz repercussão nesta análise.

II – QUALIFICAÇÃO TÉCNICA

8. Por intermédio da Decisão nº 1.567/2008, esta Corte determinou a conclusão dos estudos relativos às questões inerentes a exame de editais, no que diz respeito à:

- 1) exigência do Certificado de Qualidade – PBQP-H (Processo TCDF nº 644/02); e
- 2) existência de usina de asfalto a no máximo 100 km da obra (Processo nº 15.950/07).

¹ Considerando que, conforme consta às fls. 103 e 113, os contratos mencionados no § 6º já se encontram encerrados e não influenciam nesta licitação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
3ª INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO

9. Quanto ao primeiro item, o Tribunal exarou a Decisão nº 6534/2008, resolvendo: “II) manter o entendimento contido no item “b” da Decisão nº 1876/03”. Esta, por sua vez, assim estabeleceu:

“O Tribunal, por maioria, de acordo com o voto da Revisora, Conselheira MARLI VINHADELI, tendo em conta o parecer do Ministério Público, decidiu: (...) b) considerar procedente a exigência de adesão ao Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade no Habitat no Distrito Federal – PBQP-H – em editais de licitação da Administração distrital, cujo objeto predominante seja a execução de obras e reformas em edificações, como uma das formas de qualificação admitidas pelo inciso II do artigo 30 da Lei n.º 8666/93, considerando, em consequência, improcedente a representação apresentada às fls. 55”.

10. Embora a deliberação do Tribunal tenha sido para editais cujo objeto predominante seja obras de edificações, pensamos que a discussão contida no Parecer nº 1047/2002 – MF do Ministério Público de Contas, a qual embasou a decisão citada, é similar para o objeto aqui tratado. Portanto, a exigência do item 3.4.3.8 do edital (fls. 26/27) está em conformidade com o entendimento do TCDF.

11. Quanto ao segundo ponto, apesar de o posicionamento do Corpo Técnico tenha sido contrário à manutenção dessa exigência (Informação nº 128/2008-3ª ICE/AUDIT), o Tribunal ainda não apreciou em definitivo o mérito da questão. Em sendo assim, prudente permanecer essa exigência até a apreciação da Corte. No presente edital, ela consta do item 3.4.3.9 (fls. 27).

12. Ainda, quanto à capacidade técnica, conforme Decisão Normativa nº 2/2003, fizemos conferência dos quantitativos mínimos requeridos para certificação técnica dos licitantes (item 3.4.3.6 do edital às fls. 26). No quadro a seguir, verificamos percentuais exigidos em relação aos totais licitados, observando que a grande maioria situa-se em torno de 70%. A exceção se faz para o item “escavação,



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
3ª INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO

carga e transporte de material de 1ª categoria”, cuja exigência situou-se em 75% para o lote 1 e 80% para o 2.

| Discriminação | Unid | Quantidade | | Percentual(%) | |
|---|------|------------|--------|---------------|--------|
| | | Lote 1 | Lote 2 | Lote 1 | Lote 2 |
| Escavação, carga e transporte de material de 1ª categoria | m³ | 57000 | 41000 | 75 | 80,9 |
| Compactação de aterro com grau mínimo de 100% do proctor normal | m³ | 17600 | 15500 | 70 | 69,84 |
| Execução de revestimento em CBQU | m³ | 2200 | 2200 | 70,69 | 68,87 |
| Execução de sub-base/base de solo estabilizado granulometricamente* | m² | 9900 | 9900 | 69,81 | 69,51 |

* Base de brita + base em solo cal

13. Destacamos que a exigência de quantitativos mínimos deva ser feita em casos excepcionais, devidamente justificados, diante do que estabelece a alínea a.3 da Decisão Normativa nº 2/2003.

14. Ressaltamos que esta Corte tem considerado a tabela da Novacap de quantitativos mínimos, os quais são bem próximos dos praticados no presente edital. No entanto, foi aceita pelo Tribunal após justificativas apresentadas pela jurisdição (vide item III da Informação nº 48/08, no Processo nº 8.280/08, e Informação nº 112/07, no Processo nº 42.430/06).

15. Em vista disso, sugeriu-se, no Processo nº 31.232/08, a determinação ao DER, no sentido de que passe a justificar, em futuras licitações, nos autos próprios, as quantidades mínimas exigidas nos editais, mediante ponderação individualizada por serviço, levando-se em conta a complexidade e relevância técnica, bem como a materialidade do item para o caso concreto, tendo em vista o caráter de excepcionalidade desses quantitativos.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**
3ª INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO

16. No presente caso, não vislumbramos excepcionalidade/complexidade do item “escavação, carga e transporte de material de 1ª categoria”. Considerando que estamos sugerindo a suspensão do certame, a fim de melhor esclarecer outros pontos, pensamos ser adequado o pedido de justificativas acerca dessa situação. Ou, caso o DER entenda pertinente, ajuste o referido item para exigência de quantitativos a níveis compatíveis com os demais estabelecidos.

III – ORÇAMENTO

17. Efetuamos a curva ABC referente aos orçamentos dos lotes 1 e 2 (fls. 144/147). Dos itens mais relevantes, confrontamos alguns preços unitários com o sistema de preços SIGRO – 2 do DNIT do estado de Goiás (para aqueles em que encontramos os serviços correspondentes nesse sistema). Foram verificadas as discrepâncias constantes da tabela a seguir.

| Código | Serviço | Preço unitário DER | Preço unitário SICRO2/Goiás** | Diferença |
|---------------|--|-------------------------------|--|------------------|
| 400045 | Compactação de aterros a 100% do proctor normal | 4,55 | 2,76 | + 64,85% |
| 40045 | Esc. carga e transp. Material de 1ª categ. DMT até 5 km. | 11,01 | 12,52 | - 12,06 % |
| 60500 | Plantio de grama batatais em mudas | 3,44 | 5,84 | - 41,10% |
| 50066 | Base de brita graduada | 91,32 | 59,59 | + 53,25% |

** Alteramos o BDI utilizado pelo SICRO-2 de 19,60 % (conforme planilhas de fls.92/95) e empregamos o percentual de 30%, que vem sendo aceito nas diversas licitações realizadas pela Novacap (fls. 96).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
3ª INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO

18. No caso da brita, por exemplo, não se pode afirmar se está ou não incluído o transporte do material no preço do DER (que não consta no do DNIT). Em vista disso, pensamos que possa ser solicitado ao DER que demonstre a composição dos custos para os itens destacados na tabela, de forma a verificarmos as razões dessas diferenças.

19. Finalmente, efetuamos a verificação dos quantitativos para os itens relevantes da curva ABC dos lotes 1 e 2. Embora o lote 2 (2,2 km) tenha 1,2 km a menos que o lote 1 (com 3,3 km) e seus quantitativos orçados sejam próximos ou superiores a este, esclarecemos que consta do lote 2 a interseção com a DF 140, onde será feito um “balão”, conforme projetos de fls. 87/91 e planilhas constantes do CD (fls. 79). Fizemos um levantamento aproximado desse trecho, concluindo que os quantitativos da planilha do DER estão compatíveis para os serviços desse lote.

IV – LICENÇA AMBIENTAL

20. De acordo com o histórico apresentado pelo DER às fls. 05, embora o processo de licenciamento esteja tramitando sob o número 190.000.079/2003, a licença ambiental ainda não foi concedida pelo Instituto Brasília Ambiental – IBRAM. Assim, não há atendimento ao exigido na legislação ambiental, como destacado no PT-I (fls. 138/143), ou seja, art. 6º, inciso IX, e art. 12, inciso VII, ambos da Lei nº 8.666/93 e art. 8º da Resolução nº 237/1997 - CONAMA.

21. Trata-se de infração aos preceitos legais com jurisprudência já confirmada pelos órgãos de controle (Acórdão nº 516/2003 do TCU e item IV da Decisão TCDF nº 5.126/2007).

22. Ademais, abre-se a perspectiva de futuro embargo da obra pelos órgãos de fiscalização ambiental. A experiência tem demonstrado que fatos dessa



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
3ª INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO

natureza levam ao encarecimento do certame, com aditivos requisitados em função dos custos de desmobilização, entre outros.

23. Portanto, não há como se autorizar a continuidade do certame sem que haja manifestação definitiva do IBRAM sobre a área envolvida, especialmente por estar próxima ao Jardim Botânico e à Reserva Ecológica do IBGE – definidas como Macrozonas de Proteção Integral no Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT (fls. 81/83). O próprio Ibram alertou ao DER que não realizasse serviços que envolvessem alteração na geometria da via sem a licença de instalação (fls. 17).

V – PUBLICAÇÃO DO AVISO DE LICITAÇÕES

24. Conforme cópia do Diário Oficial do Distrito Federal de 5 de novembro de 2008 (fls. 3), a publicação do Aviso de Licitação da Concorrência nº 14/2008 não explicita todos os elementos necessários exigidos pela legislação, no caso, o § 1º do art. 21 da Lei nº 8.666/93, a seguir transcrito:

“(...)§ 1º O aviso publicado conterà a indicação do local em que os interessados poderão ler e obter o texto integral do edital e todas as informações sobre a licitação(...)”.

25. Ressaltamos que foi proferida a Decisão nº 6856/2008, exarada no âmbito do Processo nº 31.232/08, cujo item III determinou à autarquia a observância da norma legal retro mencionada. Considerando que essa deliberação foi exarada em 28/10/2008 e a publicação aqui vista em 5/11, a nosso ver, não houve tempo hábil para se processar seu atendimento.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
3ª INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO

VI - CONCLUSÃO

26. Na análise do edital de Concorrência nº 14/2008 do DER/DF e seus anexos (fls. 20/79), encontramos exigências de certificados de qualificação técnica que, *a priori*, infringem a legislação (capítulo II desta instrução). Além disso, falta a licença devida para início do processo licitatório (capítulo IV retro). Também verificamos que alguns preços estão discrepantes em relação ao sistema do DNIT para Goiás, razão por que sugeriremos que o Departamento demonstre a composição dos custos desses itens (capítulo III). Com relação à publicação do aviso de licitação, concluímos que não se adéqua ao exigido na norma (capítulo V).

27. Por cautela, em defesa do interesse público, propomos a suspensão desta licitação, até que o DER/DF justifique as exigências constantes do item 3.4.3.6 do edital (fls. 26), relativamente ao serviço de “Escavação, carga e transporte de material de 1ª categoria”, ou adéque a exigência para, no máximo, 70% do total da obra (lotes 1 e 2); providencie a licença necessária ao início do processo; apresente a composição do custo unitário para os itens “Esc. carga e transp. Material de 1ª categ. DMT até 5 km”, “Compactação de aterros a 100% do proctor normal”, “Plantio de grama batatais em mudas” e “Base de brita graduada”, demonstrando a pesquisa de preços realizada.

28. Diante do exposto, sugerimos à egrégia Corte que:

- I. tome conhecimento do edital relativo à Concorrência nº 14/2008 – DER/DF (fls. 20/41) e seus anexos (fls. 42/79), bem como dos documentos acostados às folhas 1/19 e 80/147;
- II. determine ao DER/DF que, quanto à Concorrência nº 14/2008:



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
3ª INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO

- a) apresente justificativas para a necessidade de quantitativos mínimos exigidos no item 3.4.3.6 do edital para o serviço de “Escavação, carga e transporte de material de 1ª categoria” para ambos os lotes, ou, caso entenda pertinente, ajuste o referido item para exigência de quantitativos a níveis compatíveis com os demais estabelecidos, tendo em conta o disposto na alínea a.3 da Decisão Normativa TCDF nº 02/2003;
 - b) obtenha a devida licença ambiental para o empreendimento;
 - c) demonstre a composição dos custos unitários dos itens “Escavação, carga e transporte de material de 1ª categoria”, “Compactação de aterros a 100% do proctor normal”, “Plantio de grama batatais em mudas” e “Base de brita graduada”, apresentando a pesquisa de preços realizada;
 - d) suspenda cautelarmente essa licitação até que a Corte se manifeste acerca do cumprimento dos itens anteriores, em consonância com o art. 198 do Regimento Interno do TCDF;
- III. autorize o retorno destes autos a esta Inspeção para as providências cabíveis.

À superior consideração.