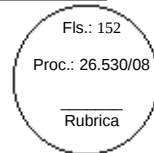




TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCÉIA MACHADO



Processo nº: 26.530/08 (4 anexos e 2 CDs)
Origem: Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil - NOVACAP
Assunto: Licitação
Ementa: Concorrência nº 033/2008 ASCAL/PRES - NOVACAP. Contratação de empresa de engenharia para a construção da Torre de TV Digital. Tipo Menor Preço. Execução Indireta. Empreitada por Preço Global. Análise do Edital.

A ICE, considerando a existência, entre outras, de falhas no projeto básico, propõe a suspensão do certame.

A inexatidão do projeto básico compromete a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução (art. 6º, inciso IX, da Lei de Licitações).

Há necessidade de motivação expressa para a proibição de participação de empresas em consórcio.

Voto convergente.

RELATÓRIO

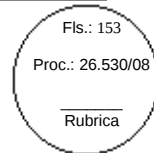
Em apreciação, nestes autos, a licitação do tipo menor preço, na modalidade de concorrência, no regime de execução indireta, empreitada por preço global, para a contratação de empresa de engenharia para a construção da Torre de TV Digital, a ser localizada no Setor Habitacional Taquari SHTQ, Trecho 02, Quadra 200, conjunto 01, Lotes 1/4, Lago Norte, RA XVIII DF, conforme as especificações do Edital e seus Anexos.

A instrução, inicialmente, destaca notícias veiculadas nos jornais desta Capital informando que, até recentemente, a discussão sobre a Torre de TV Digital de Brasília era restrita às emissoras de TV, que se uniram em condomínio para adquirirem um terreno e erguerem a Torre, pois a atual Torre de TV está saturada.

Além disso, consta a informação de que, por recomendação da Agência Nacional de Telecomunicações - Anatel, a nova Torre será localizada na região do Colorado/Taquari, em virtude da grande altitude do local.

Afirma, ainda:

2.2 Segundo o Correio Braziliense, o atual Governador do Distrito Federal percebeu estar diante da oportunidade de erguer um novo monumento em



Brasília. Assim, contratou o escritório de Oscar Niemeyer, e o próprio arquiteto, por R\$2.000.000,00 (dois milhões de reais), riscou as linhas do projeto.

No tocante ao edital de licitação, a 3ª Inspeção de Controle Externo tece várias considerações, como se vê dos excertos seguintes:

3. De início, cabe informar que o Edital de Licitação foi publicado pela primeira vez em 18.7.08 (fl. 02). A solicitação de fornecimento do referido Edital não foi atendida pela Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil Novacap no prazo fixado pelo Ofício nº 49/08-3ª ICE/Solicitação de Edital (fl. 01). Ao ser reiterada a solicitação (fl. 03), a Jurisdicionada informou que o processo pertinente a esse Edital havia sido devolvido à Diretoria de origem para alterações de dados técnicos, e que tão logo o processo retorne à ASCAL/PRES o Edital seria republicado (fl. 04). Em 19.8.08, essa Empresa publicou o aviso de adiamento da licitação *sine die* (fl. 08). Em 29.8.08, a Novacap publicou a nova data e horário de abertura da licitação: 6.10.08 às 9:00h (fls. 09 e 10). Finalmente e somente em 9.9.08, após insistentes contatos telefônicos mantidos pela 3ª ICE com a ASCAL/PRES, a Novacap remeteu os expedientes solicitados a esta Corte. Considerando a exiguidade do prazo para a instrução de processos de editais de licitação, e, a fim de possibilitar a realização de apurada análise, acredita-se que esta Corte possa determinar à Jurisdicionada que os próximos editais de licitação, cujo valor estimado da licitação seja igual ou superior a cinco vezes o valor da Concorrência (art. 23, inciso I, alínea c), sejam encaminhados a esta Corte no mesmo dia da sua publicação, acompanhados de todos os expedientes exigidos por Leis e Regulamentos.

3.1 Sobre os expedientes encaminhados pela Novacap, cabe realizar as considerações iniciais a seguir.

3.1.1 Todo o projeto, de arquitetura e de engenharia, exceto sondagens (fls. 172 a 182), foi elaborado pela Arquitetura Urbanismo Oscar Niemeyer S/C Ltda., mediante celebração do Contrato nº 079/2008 Terracap, Processo nº 111.000.637/2008, conduzido pela Companhia Imobiliária de Brasília Terracap (fl. 89).

3.1.2 A construção da Torre está sendo implementada mediante Convênio entre o Distrito Federal, representado pela Secretaria de Obras, e a Terracap, com interveniência da Novacap, conforme Decisão da Diretoria Colegiada nº 981, de 26.8.08, da Terracap (fl. 92).

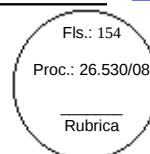
Previsão Orçamentária

4. A construção da Torre foi orçada em R\$61.824.157,11 (sessenta e um milhões, oitocentos e vinte e quatro mil, cento e cinquenta e sete reais e onze centavos (fl. 92), com BDI, e estão excluídos desse montante os equipamentos de antenas, equipamentos de sonorização, equipamentos de CFTV/controle de acesso, equipamentos de supervisão predial, equipamentos de telecomunicações, sistema de inundação por gás FM-200 e rede de distribuição de iluminação, inclusive luminárias (fl. 01 do Anexo I).

4.1 Sob o aspecto orçamentário, observa-se que a Terracap emitiu os expedientes necessários ao atendimento das Decisões nºs 2206/07, 3542/07 e 3584/07, conforme demonstrativo a seguir.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCÉIA MACHADO



4.2 De acordo com o expediente da folha 77, a despesa para a contratação da Torre está contemplada no Plano Plurianual da Terracap, quadriênio 2008/2011, Lei nº 4.007/07.

4.3 A despesa para a construção da Torre deve correr por conta do Programa 15.451.0084.1110.0028 Execução de Obras de Urbanização pela Terracap, natureza econômica 4490.51 Obras e Instalações. Observe-se que a referida rubrica tem os seguintes saldos no corrente exercício, conforme dados da folha 78:

DESCRIÇÃO	VALOR EM R\$
Total Orçado	210.234.000,00
Total Empenhado	112.403.876,61
Total Instruído	51.814.292,08
Total Reservado	0
Total ainda Disponível	46.015.831,31

4.4 A Terracap já emitiu a Nota de Empenho nº 0561/2008 no valor de R\$30.000.000,00 (trinta milhões de reais), referente à parcela a ser desembolsada no corrente exercício, ficando a outra parcela de R\$31.824.157,11 (trinta e um milhões, oitocentos e vinte e quatro mil, cento e cinquenta e sete reais e onze centavos) para ser empenhada no próximo exercício (fl. 93).

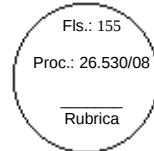
4.5 O tempo previsto para a conclusão da obra, após a emissão da ordem de serviço externo pela Novacap, é de trezentos dias corridos. Considerando que a abertura da licitação está prevista para 6 de outubro deste ano, conclui-se que, não havendo suspensões, atrasos na licitação por impugnações, recursos administrativos e judiciais, etc., a construção pode ser iniciada ainda neste ano, e nesse caso, o total empenhado deve ser suficiente para fazer face às etapas que forem concluídas em 2008.

Outra questão tratada pela instrução refere-se ao licenciamento ambiental prévio, ponto em relação ao qual tenho entendimento diferente daquele manifestado pelo douto Inspetor ao ratificar a informação lavrada por sua equipe de Analistas e sobre o qual me manifestarei no corpo do voto. Eis o trecho correlato:

5 A Novacap deixou de encaminhar o licenciamento ambiental prévio, um dos motivos que fez gerar a Nota de Inspeção nº 001 26530/2008 (fl. 104), com o seguinte teor:

Objetivando a obtenção de elementos necessários à análise do edital de licitação da Concorrência nº 033/2008 ASCAL/PRES, dessa jurisdição, vimos solicitar de Vossa Senhoria, com base nas disposições do art. 79 da Lei Complementar nº 01, de 09.05.94, e dos arts. 121 a 127 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Distrito Federal, a fineza de fornecer, até 12.9.2008, as informações a seguir, pertinentes à construção da Torre de TV Digital no Setor Habitacional Taquari, Trecho 02, Quadra 200, Conj. 01, Lotes 1/4, Lago Norte:

1 Licença Ambiental Prévia.



2 (...)

5.1 Em resposta, a Novacap, por meio do Ofício nº 2849/2008 GAB/PRES (fl. 109 e 183 do Anexo I), informou que a licença ambiental fora solicitada à Terracap, mas que ainda não havia sido fornecida. Dessa forma, essa Jurisdicionada solicitou autorização para o prosseguimento da licitação com a documentação ora existente, condicionando a celebração do respectivo contrato à apresentação da referida licença, se for o caso.

5.2 Em razão desse pedido e do resultado da sondagem, onde se pode constatar a inexistência de lençol freático raso (fls. 172 a 182 do Anexo I), foi solicitada uma visita à Novacap para verificar se não há no local de instalação da Torre vegetação de cerrado, minas de água, etc. A Novacap informou que quem poderia determinar o local exato da instalação da Torre é a Terracap, e informou o número do telefone do Diretor Técnico substituto dessa Jurisdicionada, que já estava aguardando o telefonema para a marcação do dia e hora para a realização da visita.

5.3 A visita foi realizada no dia 17.9.08 às 14:30h, constatando-se os seguintes fatos:

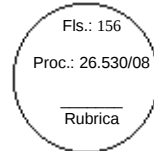
- a) o local exato da instalação da Torre está situado entre a Polícia Federal e o Campo do Exército, na estrada que liga a Região do Colorado ao Lago Norte;
- b) no local de instalação da Torre não existe mais vegetação típica de cerrado, e sim gramíneas (braquiara e andropogon) próprias para a pastagem de gado, conforme fotos inseridas às fls. 148 a 171 do Anexo I;
- c) as árvores de porte razoável encontradas foram plantadas, na sua maioria composta por eucaliptos;
- d) não existe no local nenhuma mina de água;
- e) por ser um local de grande altitude, é possível visualizar a cidade de Brasília olhando para baixo, portanto, ideal para a instalação de torre de transmissão que requer estabelecimento de comunicação em linha de visada ou visada direta.

5.4 De acordo com a Resolução nº 237/97 do Conama, as obras civis, onde se insere a obra de arte especial torre, é um dos empreendimentos e atividades que necessitam de licenciamento ambiental. E as licenças são exigidas para empreendimentos e atividades que se enquadrem em pelo menos um dos dois requisitos apresentados a seguir: a) que utilizem recursos ambientais; b) que sejam capazes de causar degradação ambiental.

5.5 Segundo a Lei nº 6.938/81, art. 3º, inciso V e II, respectivamente, entende-se: a) por recursos ambientais a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo e os elementos da biosfera; b) por degradação ambiental a alteração adversa das características do meio ambiente.

5.6 Consoante essas definições, em princípio, a construção da Torre irá utilizar recursos ambientais e provocará degradação ambiental, pois resultará na alteração adversa das características do meio ambiente ora existente. Contudo, há que se considerar os fatos a seguir para se permitir o

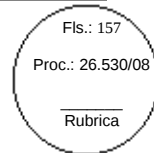
/tmp/tomcat6-tmp/document118545164716292632.doc (1)



prosseguimento da licitação, condicionando a celebração do respectivo contrato à obtenção de licenciamento ambiental de instalação:

- a) na ocasião em que se fez visita ao local de instalação da Torre, acompanhado pelo engenheiro Carlos Arthur V. Da Costa e pela arquiteta Lícia Braga, ambos da Terracap, essa Jurisdicionada forneceu, juntamente com as plantas das folhas 113 a 117, a Licença Prévia e a Licença de Instalação (fls. 110 a 112) para a implantação do Setor Habitacional Taquari Lago Norte, que foram devidamente registrados no Cartório de Registro de Imóveis em 12.2.03, sob matrícula 86.481, Averbação R 1, Livro 02, URB 111/99, segundo o cadastro dessa Empresa;
- b) assim, verifica-se que existem licenciamentos ambientais para a área, faltando licenciamento específico para a construção da Torre. No entanto, devem ser considerados ainda os fatos postos nas alíneas a seguir;
- c) a sondagem do solo, realizada no local da instalação da Torre pela empresa Geoservice Geotecnia e Fundações Ltda. (fls. 172 a 182 do Anexo I), certifica que nos nove pontos de sondagem feitos com profundidade de até 20m não foi encontrada água, não devendo, portanto, afetar nenhum lençol freático raso;
- d) não há vegetação de cerrado a ser afetada conforme sequência de fotos tiradas do local (fls. 148 a 171 do Anexo I);
- e) não há minas de água conforme constatação pessoal e em fotos;
- f) não se pode alegar poluição visual de Brasília, haja vista o local da construção da Torre;
- g) ao contrário, é mais um monumento a ser construído nesta Capital, com projeto futurista do conhecido arquiteto Oscar Niemeyer (fls. 113 a 117), devendo ser, no futuro, mais um ponto de atração turística;
- h) a Terracap já incorreu no custo de elaboração do projeto básico;
- i) além dos aspectos técnicos, devem ser considerados os diversos interesses envolvidos, da mídia televisiva, do Governo do Distrito Federal e do povo desta Capital;
- j) as Decisões nºs 3016/2008, 5560/2007 e 5536/2008 são precedentes que condicionaram a celebração de contratos à obtenção ou à apresentação de licença ambiental (fls. 267 a 270 do Anexo I).
- k) pelo visto, vislumbra-se reduzido poder ofensivo ao meio ambiente, e assim, acredita-se que dificilmente o licenciamento ambiental deixará de ser concedido para a construção da Torre de TV Digital.

5.7 Em razão do exposto, acredita-se que esta Corte, se dependesse somente de licenciamento ambiental, poderia até autorizar o prosseguimento da licitação, condicionando a celebração do respectivo contrato à obtenção das licenças ambientais pertinentes. Contudo, tendo em vista que será proposta a suspensão do certame em razão da deficiência do projeto básico, adiante informada, e considerando o item III b da Decisão nº 3744/2003, que determina à Novacap a obtenção prévia de licenciamento ambiental para o lançamento de certame licitatório, acredita-se que



ausência desse licenciamento, neste caso, constitui somente mais um motivo para a referida suspensão.

Considera, assim, que a ausência de licenciamento ambiental, de per si, não comprometeria o prosseguimento da licitação, mas, considerando-se a existência de outras falhas de maior envergadura e tendo em conta, ainda, a existência de precedente na Casa, a suspensão não poderia ser afastada.

A Douta unidade técnica avalia, em seguida, os termos do edital:

6. Inicialmente, analisou-se o Edital de Licitação, Concorrência Nº 033/2008 ASCAL/PRES, com o auxílio do Papel de Trabalho PT I (fls. 121 a 126), e não foi constatada nenhuma ilegalidade. Contudo, em razão dos termos do item II b da Decisão nº 398/07 (fl. 271 do Anexo I), solicitou-se, por meio da Nota de Inspeção nº 002 26530/2008 (fls. 107 e 108), esclarecimentos acerca do impedimento da participação de empresas em consórcio, *ipsis litteris*:

4 Os motivos que levaram a Novacap a dispor, no item 3.2 c do Edital de Licitação, que estão impedidas de participar do certame as empresas em consórcios.

6.1 Em resposta, a Novacap informou, *ipsis litteris* (fls. 120):

‘Em relação ao item 4, esclarecemos que a Lei nº 8666/93 não dispõe sobre a necessidade de participação, nas licitações, de empresas em consórcio. Nesse sentido, e em cumprimento à Lei de Licitações, esta Companhia entende que o item 3.2c do Edital atende aos requisitos legais.’

6.2 Sobre a proibição de participação de consórcios, a Lei nº 8.666/93 dispõe no seu artigo 9º, inciso II, *in verbis*:

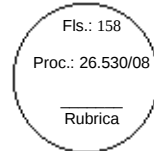
Art. 9º Não poderá participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução de obra ou serviço e do fornecimento de bens a eles necessários:

I - ...

II - empresa, isoladamente ou em consórcio, responsável pela elaboração do projeto básico ou executivo ou da qual o autor do projeto seja dirigente, gerente, acionista ou detentor de mais de 5% (cinco por cento) do capital com direito a voto ou controlador, responsável técnico ou subcontratado;

6.3 Vê-se, portanto, que a Lei somente proíbe a participação de empresa, isoladamente ou em **consórcio**, quando há envolvimento direto ou indireto, na elaboração do projeto básico ou executivo, de algum de seus dirigentes, gerentes, acionistas ou detentores de mais de 5% do capital com direito a voto ou controladores, responsáveis técnicos ou subcontratados.

6.4 Portanto, se é verdade que a Lei, por um lado, não impõe a necessidade de permitir participação de consórcios, como afirma a Novacap, por outro lado não veda a sua participação, exceto nos casos supra descritos. Considerando que A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais



vantajosa para a Administração, conforme prevê o caput do art. 3º, do Estatuto das Licitações, entende-se que a participação de consórcios será desejável, por permitir a disputa entre um número maior de empresas. Destarte, a decisão de vedar a entrada de consórcios no certame deve ser devidamente motivada, ao contrário do que fez a Novacap.

6.5 Há que se considerar, ainda, os seguintes argumentos:

- a) o parcelamento do objeto é inviável, conforme considerações realizadas no item 6.6, adiante;
- b) a proibição de participação de empresas em consórcios, além de poder restringir a competição, nos termos da Decisão nº 398/07, item II b, possibilita, ainda, direcionamento da licitação, em razão dos seguintes motivos:
 - b.1) a complexidade do objeto da licitação requer conhecimentos ou experiências em diversas especialidades da engenharia civil;
 - b.2) assim, o certame será dirigido somente às empresas detentoras de experiências em diversas especialidades, haja vista as exigências do item 5.1.4 b, qualificação técnica, capacidade operacional da empresa/acervo técnico;
- c) caso se permitisse a participação de empresas mediante formação de consórcios, ampliar-se-ia bastante a competição do certame, pois empresas especializadas em cada uma das exigências feitas pela Novacap poderiam participar do certame;
- d) dessa forma, não se vislumbra outro caminho a seguir senão a da determinação para: a retirada da proibição de participação de empresas em consórcio, por ferir o art. 3º, § 1º, inc. I, da Lei nº 8.666/93; a observação do artigo 33 in totum., da referida Lei.

6.6 Quanto ao parcelamento do objeto, no entendimento deste e dos analistas engenheiros civis consultados, não se mostra viável, haja vista tratar-se de objeto único, de grande complexidade, de elevado risco para a obra e vida, em caso de qualquer defeito construtivo.

O tema seguinte, tratado pela 3ª Inspeção de Controle Externo, é recorrente neste Corte e não está pacificado a contento:

Qualificação Técnica - PBQP-H

7. Em relação às demandas constantes do item 5.1.4 alínea g (Certificado de Qualidade PBQP-H fls. 19 e 20), esta Corte, por meio da Decisão nº 1567/08, autorizou a esta 3ª ICE a:

‘adotar as providências necessárias, no sentido de ultimar os estudos alusivos às questões inerentes a exame de editais, contemplando a exigência do PBQP-H (Processo TCDF nº 644/2002) e a exigência de usina de asfalto a no máximo 100 Km da obra (Processo TCDF nº 15950/2007).’

7.1 Então, cabe informar que o estudo relativo à exigência do Certificado de Qualidade PBQP-H já foi instruído (Processo nº 644/2002), e que aquele



relativo à exigência de usina de asfalto está em fase de instrução, tendo sido priorizada a sua conclusão.

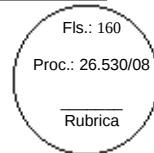
7.2 Assim, por razões de segurança jurídica, recomenda-se permitir a continuidade de tais exigências até o posicionamento definitivo deste Tribunal sobre a questão.

É de se registrar que esses processos, nesta oportunidade, ainda pendem de pronunciamento definitivo nesta Corte.

A Inspetoria, em seguida, analisa a questão dos quantitativos mínimos para a habilitação técnica:

8. A possibilidade da exigência de quantitativos mínimos, em casos excepcionais, já foi validada por esta Corte, em sua Decisão Normativa nº 02/2003, exarada no Processo nº 42430/06, que tratou de drenagem pluvial e pavimentação asfáltica. Para a execução de obras de pavimentação e saneamento, a Novacap estabeleceu critérios levando em consideração a dificuldade técnica, a qualidade requerida e o padrão de produtividade de cada serviço em questão, definindo percentuais de quantitativos mínimos para serviços relevantes e de maior complexidade técnica, cujas tabelas são reapresentadas nestes autos:

DRENAGEM PLUVIAL		
Escavação Mecânica de Valas	1ª Categoria – solo superficial	44%
	2ª Categoria – solo pedregoso	53%
	3ª Categoria – rocha sólida	70%
Escoramento de Valas		70%
Execução de Rede de Águas Pluviais	Diâmetro de tubo de 0,40 m a 0,60 m	40%
	Diâmetro de tubo de 0,80 m a 1,00 m	50%
	Diâmetro de tubo de 1,20 m a 1,50 m	70%
Execução de Galeria em concreto de Águas Pluviais	Seção maior ou igual a 1,65m x 1,65m	70%
	Seção maior ou igual a 1,80m x 1,80m	70%
	Seção maior ou igual a 2,00m x 2,00m	70%
PAVIMENTAÇÃO ASFÁLTICA		



Escavação, Carga e Transporte de Mat. 1ª categoria (Terraplanagem)	60%
Execução de Sub-base e Base estabilizada granulometricamente	70%
Execução de Capa Asfáltica	70%

8.1 Apesar de a presente obra não se tratar de drenagem pluvial e pavimentação asfáltica, mas de construção de torre auto-suportada em concreto (até 120m) e aço (120 a 170m), acredita-se que a exigência de os participantes da licitação já terem executado quantitativos mínimos de determinadas obras e serviços seja aceitável, haja vista a complexidade do projeto da Torre de TV Digital.

8.2 Todavia, ao se analisarem os quantitativos mínimos exigidos no Edital, item 5.1.4 d, observa-se que os itens 1, 4 e 5 estão bem acima da média. Em razão disso, por meio de telefone e da Nota de Inspeção nº 003 26530/2008, foram solicitado os motivos que levaram a Novacap a exigir esses quantitativos (fl. 119).

8.3 Por meio de e-mail (fl. 127), a Novacap respondeu:

Quanto aos motivos para as exigências de edital, seguem nossos esclarecimentos:

1 - execução de torre em estrutura de concreto armado com altura mínima de 100 metros. A NOVACAP ENTENDE QUE ESTA É A CARACTERÍSTICA PRINCIPAL DA OBRA A SER EXECUTADA. TRATA-SE DE EXIGÊNCIA DE EXECUÇÃO DE OBRA DE MESMA ESPECIFICIDADE. DA MESMA FORMA QUE UM PILOTO DE ULTRA LEVE NÃO TEM CAPACIDADE DE PILOTAR UM JATO QUE VOA A 10.000 METROS E NEM DE PILOTAR UMA ESPAÇO-NAVE. UMA EMPRESA QUE FEZ QUALQUER TIPO DE OBRA DE EDIFICAÇÃO NÃO PODERÁ ESTAR CAPACIDADE PARA EXECUTAR TORRE DESSA ALTURA. PORTANTO MANTEMOS NOSSA POSIÇÃO.

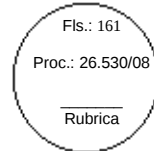
2 - Execução de forma curva para concreto aparente: A QUANTIDADE TOTAL DE FORMA CURVA DA OBRA É DE 17.760 M2. FOI EXIGIDO NO EDITAL 50% DESSA QUANTIDADE. PORTANTO ESTÁ CORRETA A PROPORÇÃO EXIGIDA.

3 - Execução de forma plana para concreto aparente:

A QUANTIDADE TOTAL DE FORMA PLANA DA OBRA É DE 22.662 M2. FOI EXIGIDO NO EDITAL 50% DESSA QUANTIDADE. PORTANTO ESTÁ CORRETA A PROPORÇÃO EXIGIDA.

8.4 Acerca dessas informações, têm-se as considerações a seguir:

8.4.1 Quanto às ponderações do item 1, apesar das comparações um tanto extravagantes, acredita-se que elas podem ser aceitas, haja vista a torre em concreto tratar-se da parte principal do complexo a ser construído, considerando-se a possibilidade de participação de empresas em consórcio. Caso não seja permitido o consórcio, entende-se que essa exigência será restritiva, tendo em vista que outros serviços também são de grande vulto, a exemplo dos cimbramentos.



8.4.2 Em relação ao item 2, a exigência de quantitativos mínimos do Edital é somente de **forma curva para concreto aparente** (fl. 17), enquanto que, na resposta, a Jurisdicionada somou todas as formas curvas: forma curva plastificada para concreto e fôrma curva plastificada para concreto aparente (fl. 165 do Anexo II). Assim, a Novacap deve corrigir os termos do item 5.1.4 b 4 do Edital de Licitação para abarcar todas as formas curvas (retirar a exigência de ser para concreto aparente) ou alterar o quantitativo exigido de forma curva para concreto aparente, reduzindo-o.

8.4.3 Quanto ao item 3, o somatório de **formas planas para concreto** da planilha orçamentária totaliza apenas 12.399,87m², e não os 22.662m² alegados pela Novacap. Dessa forma, a Novacap deve, novamente, reduzir o quantitativo exigido no item 5.1.4 b 5 do Edital de Licitação, ou justificar o quantitativo alegado de forma plana da obra, no total de 22.662m².

O órgão técnico procede, em seguida, ao exame dos projetos e da planilha orçamentária:

9. Em anexo ao Edital, a Novacap encaminhou um CD (Anexo III) com o seguinte conteúdo:

- a) Planilha Estimativa de Custos;
- b) Detalhe da Afixação de Antenas;
- c) Especificação da Torre Auto-Suportada do Colorado;
- d) Sistema de Condicionamento de Ar e Ventilação Mecânica Memorial Descritivo e Especificação de Materiais;
- e) Instalações Complementares Memorial Descritivo e Especificação dos Materiais;
- f) Especificação de Encargos Gerais;
- g) Caderno de Especificações;
- h) Especificação Geral das Estruturas de Concreto;
- i) Projeto Básico de Estrutura Memorial Descritivo;
- j) Arquitetura da Torre e Ar condicionado 104 plantas em dwg;
- k) Supervisão e Controle Predial 9 plantas em dwg;
- l) Sondagem 11 plantas em dwg com especificações;
- m) Elementos Técnicos para a Licitação da Torre Digital.

9.1 A fim de avaliar os quantitativos e os valores da planilha estimativa de custos, selecionaram-se, com o emprego da Curva ABC, vinte itens que representam 60% do valor total da obra, e solicitou-se à Novacap a composição de custos desses itens, por meio da Nota de Inspeção nº 001 26530/2008 (fls. 104 a 106).

9.2 Em resposta, a Novacap, por meio do Ofício nº 2849/2008 GAB/PRES (fl. 109), encaminhou os expedientes das folhas 183 a 265 do Anexo I.

9.3 Acerca desses expedientes, cabe realizar as considerações a seguir.



9.4 Nas composições abertas das folhas 186 e 187 do Anexo I, os itens servente, ajudante, ajudante de eletricista e montador têm preços unitários diferentes, ora para mais e ora para menos. Se isso ocorreu com os serviços detalhados, o mesmo erro pode estar ocorrendo com inúmeros outros serviços, ensejando, dessa forma, a revisão completa de toda planilha orçamentária, devendo ser unificados os preços unitários dos itens considerados. Considerando que a Novacap deve promover alterações no edital de licitação e seus anexos, acredita-se que esta Corte deva determinar a revisão de todas as composições de custos da Planilha, *in totum*, inclusive quanto às produtividades adotadas, que deverão ser, ao menos, iguais às das composições da PINI, e nunca menores (o que representaria coeficientes maiores e sobrepreço)¹.

9.5 Viu-se que, apesar de os projetos encaminhados estarem bem detalhados, faltavam ainda alguns elementos necessários à análise. Dessa forma, solicitaram-se, por meio da Nota de Inspeção nº 002 26530/2008 (fls. 107 e 108), as informações a seguir:

1 - Memória de Cálculo dos quantitativos dos seguintes itens da planilha estimativa de custos elaborado pela Novacap:

ITEM	DESCRIÇÃO
03.02.400.1	Cimbramento Metálico Convencional;
03.02.400.2	Cimbramento Metálico Convencional (lajes vigas externas – bar/exposição;
03.02.500.1	Armadura de Aço para estruturas em geral , CA 50, ...;
03.02.700.3	Concreto Fck = 50MPa com sílica e adição de polipropileno;
03.02.100.10.2	Forma Especial Curva p/ Concreto Aparente Paredes;
03.02.700.2	Concreto Fck = 35MPa com sílica e adição de polipropileno;
03.01.506.1	Armadura de Aço para estruturas em geral, CA 50, ...;
03.01.460.6	Armadura de Aço para estruturas em geral, CA 50, ...;
03.03.001	Torre em Estrutura Metálica galvanizada à fogo, ...

*2 – Detalhamento do Projeto Estrutural – Esclarecimentos acerca dos programas computacionais utilizados para o dimensionamento estrutural e da empresa responsável, disponibilizando em CD, no formato *.dwg, as plantas de ferragens e de formas dos elementos (vigas, lajes, pilares, blocos e outros);*

3 – Relação das Plantas (Projetos) com os seus respectivos nomes.

4 – Os motivos que levaram a Novacap a dispor, no item 3.2 c do Edital de Licitação, que estão impedidas de participar do certame as empresas em consórcios.

¹ Em outros processos, a exemplo do 1850/04, já foi verificado que a Diretoria de Edificações DE/Novacap costuma reduzir as produtividades propostas pela PINI (que representa aumento nos coeficientes), causando sobrepreço nos custos unitários.



9.6 Em resposta, por meio do Ofício nº 2963/2008 GAB/PRES (fl. 118), a Novacap, atendendo aos itens 1 e 3 da Nota, encaminhou os expedientes das folhas 01 a 140 do Anexo II.

9.7 Nos expedientes encaminhados pela Novacap, viu-se que estavam faltando o último item do item 1 da Nota (03.03.001 Torre em Estrutura Metálica galvanizada à fogo), e o item 3 dessa Nota.

9.8 Sobre a Torre em Estrutura Metálica, a Novacap respondeu, por telefone, que a sua memória de cálculo do quantitativo de ferragem utilizada estava no CD encaminhado a esta Corte, arquivo TBR-B-009. Como não foi encontrado nenhum projeto referente à parte estrutural, TBR B 001 a TBR B 010 (fl. 39), foi solicitado a remessa de um CD que contivesse essa parte.

9.9 Então, a Novacap remeteu um novo CD (Anexo IV) com o mesmo conteúdo do anterior, e três folhas com conteúdo do CD (fls. 141 a 143 do Anexo II) que são pastas e relação de arquivos, onde, de forma manuscrita, deu nome aos arquivos. Na folha 141 do Anexo II, verifica-se que os arquivos TBR001R0 a TBR010R0 são referentes a Projeto Básico de Estrutura, sem especificações necessárias às suas construções, e abrindo cada um desses arquivos, verifica-se tratar-se de TBR B 001 a TBR B 010 (fl. 39, Anexo IV do Edital de Licitação).

9.10 Ao abrir o arquivo TBR009R0, constata-se que se trata de Torre de Estrutura Metálica. Todavia, esse arquivo contém apenas a fachada da Torre com a estimativa do total, em kg, do ferro a ser gasto na Torre e na escada e corrimão, sem nenhuma outra especificação e sem maiores detalhamentos acerca do quantitativo de ferro utilizado (fls. 152 e 153 do Anexo II).

9.11 Referente ao item 2 Nota de Inspeção nº 002 26530/2008 (fl. 107), por meio do Ofício nº 2975/2008 GAB/PRES (fl. 120), a Novacap respondeu ao questionamento, *ipsis litteris*:

Em relação ao item 2, informamos que **o referido detalhamento ainda não foi concluído pelo autor**, desta forma, a quantidade de armadura considerada na estimativa de preço corresponde à fornecida pelo autor do projeto. (Negritou-se).

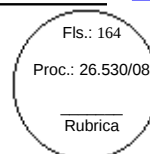
9.12 Como não há no CD encaminhado pela Novacap nenhum projeto de cálculo estrutural, e mediante essa informação de que **‘o referido detalhamento ainda não foi concluído pelo autor’**, conclui-se que toda parte de cálculo estrutural, da estrutura de concreto à estrutura metálica, ainda está em elaboração.

9.12.1 Os arquivos TBR001R0 a TBR010R0 do CD, nomeados como Projeto Básico de Estrutura, contêm as Plantas do quadro a seguir (fl. 141 do Anexo II):

ITEM	CÓDIGO	DESCRIÇÃO
01	TBR001R0	Locação e Detalhes de Estacas e Tubulões
02	TBR002R0	Subsolo – Planta, Cortes e Detalhes
03	TBR003R0	Térreo – Planta



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCÉIA MACHADO



04	TBR004R0	Cobertura – Planta
05	TBR005R0	Elevações +61,20 A +117,55 Plantas – Formas
06	TBR006R0	Cortes – Formas
07	TBR007R0	Rampa – Forma
08	TBR008R0	Lajes de Piso – Planta, Cortes e Detalhes
09	TBR009R0	Torre em Aço – Estrutura Metálica
10	TBR010R0	Cúpula em Aço – Estrutura Metálica

9.12.2 Ao examinar esses Projetos Básicos de Estruturas, verifica-se que eles não contêm plantas de detalhamentos das peças estruturais como pilares, vigas, lajes, blocos, paredes (de concreto) e cintas. A conclusão da elaboração do cálculo estrutural desses elementos acarretará, inclusive, alterações nas dimensões inicialmente previstas nas plantas TBR001R0 a TBR010R0, provocando modificações nos quantitativos de concreto, ferragens e formas da planilha orçamentária. Com efeito, a inexistência de cálculo estrutural pode estar contribuindo para a inexata quantificação de elementos como concretos, ferragens e formas.

9.13 Como já descrito no § 9.5, retro, o item 1 da Nota de Inspeção nº 002 26530/2008 (fls. 107 e 108) solicitou a apresentação de memória de cálculo de alguns itens da planilha estimativa de custos elaborada pela Novacap.

9.14 Em resposta, a Novacap, por meio do Ofício nº 2963/2008 GAB/PRES (fl. 118), encaminhou os expedientes das folhas 01 a 140 do Anexo II.

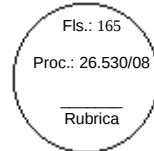
9.15 A memória de cálculo encaminhado pela Novacap foi resumida na tabela RESUMO DAS MEMÓRIAS DOS CÁLCULOS DA NOVACAP (fl. 158 do Anexo II).

9.16 Na Tabela da folha 159 do Anexo II, foram comparados os quantitativos da Planilha Orçamentária com os quantitativos das memórias de cálculos da Novacap. Nessas comparações, foram detectadas as inconsistências a seguir.

9.16.1 No item 1 Cimbramento Metálico Convencional, apesar de os quantitativos do orçamento e da memória de cálculo estarem, praticamente, com valores iguais, deve ser ressaltado que, na memória de cálculo da Novacap, foi indevidamente inserido 5.551,33m³ pertencente ao item 2 Cimbramento Metálico Convencional (lajes, vigas externas, bar/exposição).

9.16.2 Para o item 2 Cimbramento Metálico Convencional (lajes, vigas externas, bar/exposição) a Novacap não apresentou memória de cálculo. Ressalte-se que esse item é significativo, pois o seu quantitativo é de 64.200,00m³, representando R\$5.286.653,70 (sem BDI) ou 10,98% do total orçado.

9.16.3 Foram solicitadas as memórias de cálculos dos itens 3, 4 e 5 (vide códigos da fl. 107), e a Novacap apresentou memórias de cálculos também dos itens 6 e 7. Em razão de a Jurisdicionada ter apresentado o total de Armaduras de Aço, CA 50, sem discriminar os diâmetros desses ferros, foram somadas todas as quantidades do orçamento que resultou em 809.020,00kg, contra 970.620,00 kg justificado pela memória de cálculo,



portanto, com a diferença a maior, da memória, de 161.600,00kg, sem a apresentação de nenhum motivo. Saliente-se que o quantitativo obtido na memória de cálculo é estimativo, uma vez que o cálculo estrutural não está concluído, e tendo em vista o detalhamento apresentado pela Novacap.

9.16.4 A Nota de Inspeção solicitou os quantitativos do item 8. A Jurisdicionada apresentou as memórias de cálculos dos quantitativos dos itens 8 e 9, Armaduras em Tela de Aço CA 60 e Armaduras de Aço para Estrutura em Geral CA 25. Para os quantitativos do item 08 não houve nenhum desvio 15.300,00kg X 15.300,00kg. Já para o item 09, o orçamento previu uma quantidade irrisória de 20kg, enquanto que a memória de cálculo justificou 420kg.

9.16.5 Foi solicitado o quantitativo do item 11 Concreto FCK = 35MPa com sílica e adição de polipropileno. A Novacap forneceu a quantidade total de Concreto FCK = 35 MPA. Então, foram somados os concretos dos itens 11 e 12 (não solicitado), e obteve-se como resultado 3.312,37kg do orçamento contra 3.824,60kg da memória, portanto com diferença a maior da memória de 512,23kg.

9.16.6 A solicitação de memórias de cálculos para esses poucos itens resultaram nas inconsistências ora verificadas. A inexistência de cálculo estrutural fez a Arquitetura Urbanismo Oscar Niemayer S/C Ltda. e a Novacap estimarem os quantitativos orçados, que podem sofrer severos ajustes após a elaboração de cálculos estruturais, conforme já adiantado no parágrafo 9.12.2 desta Informação. Além disso, há que se lembrar que a deficiência do projeto básico da ponte JK fez o valor inicialmente orçado em R\$ 78.884.996,36 ser concluído com R\$ 186.100.127,11, apesar de a licitação ter sido também por preço global, como será a da Torre de TV Digital. E, no presente caso, ninguém poderá garantir se o orçamento já não está com sobrepreço ou se, apesar de a licitação ser por preço global, não será majorado como ocorrera com a ponte JK, lembrando-se que na empreitada por preço global a exatidão do projeto é ainda mais essencial.

9.17 Quanto aos itens 03.02.100.10.2 e 03.03.001, do item 1 da Nota de Inspeção nº 002 26530/2008 (fl. 107), não foram atendidos pelos expedientes encaminhados pela Novacap. Contudo, no contexto apresentado, o não-atendimento desses itens em nada modificará o entendimento ora firmado.

9.18 O artigo 7º, § 2º, incisos I e II, da Lei nº 8.666/93 dispuseram, *ipsis litteris*:

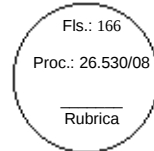
Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte sequência:

(...)

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

I - houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório;

II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;



9.19 E o artigo 6º, inciso IX, alíneas a a f, dessa mesma Lei, dispuseram, *ipsis litteris*:

Art. 6o Para os fins desta Lei, considera-se:

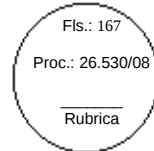
(...)

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

- a) desenvolvimento da solução escolhida de forma a fornecer visão global da obra e identificar todos os seus elementos constitutivos com clareza;
- b) soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a minimizar a necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo e de realização das obras e montagem;
- c) identificação dos tipos de serviços a executar e de materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como suas especificações que assegurem os melhores resultados para o empreendimento, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
- d) informações que possibilitem o estudo e a dedução de métodos construtivos, instalações provisórias e condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
- e) subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendendo a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso;
- f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados;

9.20 De acordo com esses dispositivos legais mencionados, a inexistência de Projeto Básico de Estrutura, com todos os elementos que a Lei define, onde se insere o cálculo estrutural, deve ser determinante para impedir o prosseguimento da licitação. Sugere-se, pois, a esta Corte, que determine a suspensão da licitação para a construção da Torre de TV Digital, Concorrência nº 033/2008-ASCAL/PRES, até que seja concluída a elaboração dos cálculos estruturais, quando deverão ser disponibilizados, para este Tribunal, em CD, os arquivos no formato *.dwg relativos às plantas de ferragens e de formas de vigas, lajes, pilares, tubulões, blocos, cintas e paredes de concreto. Deve ser, também, refeita toda planilha orçamentária, levando-se em conta as ponderações anteriores.

10. Por fim, cabe participar que obras civis grandiosas e complexas como esta da Torre de TV Digital, Ponte JK, Centro de Convenções, Biblioteca Nacional, Museu Nacional, futura ponte sobre o Lago Norte, sugerem a existência de uma unidade organizacional neste Tribunal especializada em



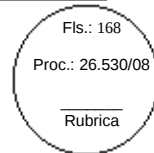
obras, mormente as civis, já prevista inclusive na fase inicial do Promoex, contudo, sem nenhum retorno até a presente data.

Propõe, assim, a suspensão do certame para as adequações que considera pertinentes.

O titular daquela Inspetoria, em cota de fls. 148/150, acolhe a posição dos Analistas a ele subordinados, divergindo, apenas, no tocante à questão do licenciamento ambiental, entendendo que a sua ausência não permitiria a continuidade do certame.

É o Relatório.

DIGITALIZADO



VOTO

Este processo me foi distribuído ontem, às 15h23min.

Destaco, de início, a qualidade do trabalho empreendido pela 3ª Inspeção de Controle Externo, que avançou com propriedade nos diversos aspectos atinentes à licitação em foco, que se refere a obra de engenharia de grande complexidade.

Comungo, por outro lado, com a posição demonstrada pela instrução no tocante à exigência de prévio licenciamento ambiental, não compreendendo, tal fato, isoladamente, como óbice à continuidade da licitação.

É certo que a lei exige que o licenciamento seja prévio. Contudo, essa falha deve ser considerada nulidade relativa, passível de saneamento, desde que corrigida antes da assinatura do contrato, porquanto, antes da execução contratual propriamente dita, não há risco de danos ao meio ambiente.

De resto, a Inspeção demonstrou a existência de impropriedades no edital que comprometem a continuidade do certame, entre elas a ausência de justificativa para a vedação à participação de consórcios.

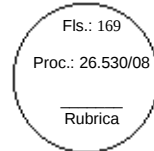
Há, ainda, falhas na definição dos quantitativos mínimos para a qualificação técnica dos licitantes, nos projetos e na planilha orçamentária.

É inegável que a inexatidão do projeto básico compromete a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução (art. 6º, inciso IX, da Lei de Licitações).

Por outro lado, há necessidade de motivação expressa para a proibição de participação de empresas em consórcio.

Desse modo, concordo na íntegra com a 3ª ICE e VOTO no sentido de que o eg. Plenário:

I – tome conhecimento do Edital da Concorrência nº 033/2008 – ASCAL/PRES - NOVACAP;



II – determine à Novacap que:

a) em razão das deficiências no projeto básico e da ausência do licenciamento ambiental, suspenda a licitação para a construção da Torre de TV Digital, Concorrência nº 033/2008-ASCAL/PRES, até que sejam atendidas as determinações a seguir:

a.1) retire do Edital de Licitação a proibição de participação de empresas em consórcio, prevista no item 3.2 c, por ferir o disposto no art. 3º, § 1º, inc. I, da Lei nº 8.666/93 ;

a.2) disponha, no novo Edital de Licitação que vier a ser publicado, a obrigatoriedade da observação das disposições do art. 33 da Lei nº 8.666/93, *in totum*;

a.3) corrija os termos do item 5.1.4 b 4 do Edital de Licitação para abarcar todas as formas curvas, retirando a exigência de ser para concreto aparente, ou altere o quantitativo exigido de forma curva para concreto aparente, reduzindo-o;

a.4) reduza o quantitativo exigido no item 5.1.4 b 5 do Edital de Licitação, ou demonstre a afirmação de que a quantidade de forma plana a ser executada na obra é de 22.662m²;

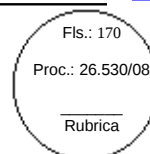
a.5) revise toda a planilha estimativa de custos e a composição de custos de cada um dos itens, após a elaboração de cálculos estruturais, em conformidade com os resultados desses cálculos, de forma a uniformizar os valores de mão-de-obra nas composições, inclusive quanto às produtividades adotadas, que deverão ser, ao menos, iguais às das composições da PINI, e nunca menores (o que representaria coeficientes maiores e sobrepreço);

a.6) seja concluída a elaboração dos cálculos estruturais, disponibilizando a este Tribunal em CD, no formato *.dwg, as plantas com dimensionamento dos elementos estruturais, como vigas, lajes, pilares, tubulões, blocos, cintas e paredes de concreto, incluindo quadro de ferragens e volumes de concretos;

a.7) seja obtido licenciamento ambiental pertinente;

b) mantenha suspensa a licitação até ulterior pronunciamento desta Corte;

c) os próximos editais de licitação, cujo valor estimado da licitação seja igual ou superior a cinco vezes o valor da Concorrência (art. 23, inciso I, alínea “c”), sejam encaminhados a esta Corte no mesmo dia da publicação dos respectivos avisos de licitação, acompanhados de todos os expedientes exigidos por Leis e Regulamentos;



III – autorize o encaminhamento da cópia desta Informação à NOVACAP, a fim de facilitar o entendimento das determinações que forem prolatadas;

IV – autorize o retorno destes autos à 3ª ICE para os fins pertinentes.

Sala das Sessões, 02 de outubro de 2008.

ANILCÉIA MACHADO
Conselheira-Relatora

DIGITALIZADO