



Governo do Distrito Federal
Controladoria-Geral do Distrito Federal
Subcontroladoria de Controle Interno

RELATÓRIO DE INSPEÇÃO
Nº 01/2019 - COLES//SUBCI/CGDF

Unidade: Secretaria de Estado de Infraestrutura e Serviços Públicos
Processo nº: 00480-00002403/2018-57
Assunto: Pavimentação asfáltica, calçadas, meios-fios e drenagem pluvial da Vila Buritizinho
Ordem de Serviço: 99/2017-SUBCI/CGDF de 13/10/2017.

I - INTRODUÇÃO

A inspeção foi realizada no(a) Secretaria de Estado de Infraestrutura e Serviços Públicos, durante o período de 17/10/2017 a 03/11/2017, objetivando verificar a análise de atos e fatos relacionados à execução de pavimentação asfáltica, calçadas, meios-fios e drenagem pluvial na Vila Buritizinho.

A execução deste trabalho considerou o seguinte problema focal: *Em que medida a Novacap seguiu às regras de licitação e aos princípios da Administração Pública na contratação de serviços de pavimentação asfáltica, calçadas, meios-fios e drenagem pluvial?*

A seguir são apresentados os processos para os quais foram relatadas constatações ou informações:

Processo	Credor	Objeto	Termos
0110-000207/2014	Central Engenharia e Construtora (03.186.991/0001-37)	Execução de pavimentação asfáltica e drenagem pluvial no Setor Habitacional Buritizinho.	Contrato 11/2015 Valor Total: R\$ 4.041.973,33
	NG Engenharia e Construções Ltda (04.326.648/0001-03)	Execução de pavimentação asfáltica e drenagem pluvial no Setor Habitacional Buritizinho.	Contratos 03/2016, 10/2016, 11/2016 e 12/2016 Valor Total: R\$ 13.017.587,53
	Sigma Locação de Máquinas e Serviços de Terraplanagem (20.103.987/0001-87)	Execução de pavimentação asfáltica e drenagem pluvial no Setor Habitacional Buritizinho.	Contratos 12/2015 e 09/2016 Valor Total: R\$ 9.282.941,64



A Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil – NOVACAP lançou o Edital de Licitação referente à Concorrência nº 024/2014 ASCAL/PRES/NOVACAP. Os processos referentes a esse Edital compõem o escopo da presente Inspeção da Controladoria-Geral do Distrito Federal – CGDF/DF. A execução da obra é vinculada ao Contrato de Financiamento nº 0399.834-03/14 da Caixa Econômica Federal, assinado em 07/03/2014, no valor de R\$ 19.381.369,37).

A Concorrência teve por objeto a contratação de empresa de engenharia para execução de pavimentação asfáltica e drenagem pluvial no Setor Habitacional Buritizinho, em Sobradinho II – DF. A obra licitada no Buritizinho deriva de um único procedimento licitatório, com divisão em sete lotes, com a celebração de sete contratos.

Consta dos autos o Convênio nº 155/2009-SO, assinado em 07/03/2014, que trata do Ajuste de Cooperação Técnica para a elaboração de projetos e a execução de obras e/ou serviços de edificações e urbanização, que entre si celebraram o Distrito Federal, por intermédio da então Secretaria de Estado de Obras e a Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil – NOVACAP.

Dessa forma, os contratos para execução da obra objeto da licitação foram estabelecidos entre as empresas vencedoras do certame licitatório e a Secretaria de Estado de Infraestrutura e Serviços Públicos – SINESP, conforme o Convênio supracitado. O valor total das contratações atingiu o montante de R\$ 26.342.502,30. Dessa forma, as informações referentes aos lotes constam na Tabela 1.



Tabela 1 – Lotes componentes da licitação.

Lotes	Contrato	EMPRESA		Contrato	
			CNPJ	Valor	Assinatura
1	003/2016	NG ENGENHARIA E CONSTRUÇÕES LTDA	04.326.648 /0001-03	3.224.429,73	17/03/2016
2	011/2015	CENTRAL ENGENHARIA E CONSTRUTORA LTDA	03.186.991 /0001-37	4.041.973,33	22/12/2015
3	009/2016	SIGMA LOCAÇÃO DE MÁQUINAS E SERVIÇOS DE TERRAPLANAGEM - EIRELI - ME	20.103.987 /0001-87	5.040.215,88	28/06/2016
4	010/2016	NG ENGENHARIA E CONSTRUÇÕES LTDA	04.326.648 /0001-03	3.683.015,16	28/06/2016
5	012/2015	SIGMA LOCAÇÃO DE MÁQUINAS E SERVIÇOS DE TERRAPLANAGEM - EIRELI - ME	20.103.987 /0001-87	4.242.725,76	22/12/2015
6	011/2016	NG ENGENHARIA É CONSTRUÇÕES LTDA	04.326.648 /0001-03	2.173.152,99	28/06/2016
7	012/2016	NG ENGENHARIA E CONSTRUÇÕES LTDA	04.326.648 /0001-03	3.936.989,65	28/06/2016

II - RESULTADOS DOS EXAMES

1-GESTÃO DE SUPRIMENTOS DE BENS E SERVIÇOS

1.1 - LICITAÇÃO COM PROJETOS DESATUALIZADOS

Classificação da falha: Média

Fato



Inicialmente, esclarecemos que a Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal (CODHAB) efetivou o Contrato nº 011/2009 com a Empresa Extrema Construções, para elaborar o Projeto Executivo da Regularização de Parcelamento do Setor Habitacional Buritis 1, 2 e 3 – Área de Regularização de Interesse Social – ARIS. Os projetos/estudos elaborados foram:

- Estudos Geotécnicos;
- Projeto Geométrico;
- Projeto de Drenagem Pluvial;
- Projeto de Pavimentação;
- Projeto de Sinalização;
- Caderno de Encargos e Orçamento.

Registre-se que no Distrito Federal há uma grande demanda por moradias, sendo comum a ocupação de áreas públicas pela população para construção de moradias. Em geral, essas áreas não são legalizadas, não possuindo nenhuma estrutura de urbanização e às vezes, até restrições ambientais. Diante dessa realidade, o Governo do Distrito Federal tem se esforçado para dotar de infraestrutura urbana essas áreas e torná-las habitáveis, a exemplo do parcelamento do Setor Habitacional Buritis.

Diante dessa necessidade, a NOVACAP, em 03/08/2015, lançou o Edital de Concorrência nº 24/2014 objetivando realizar a contratação de empresas para a execução das obras.

Ao analisar os Projetos Básicos e Executivos, foi constatado que estes foram elaborados em 2009 e o Edital de Licitação para a contratação ocorreu em 2015. Observa-se um lapso temporal de 6 anos, entre a realização dos estudos/projetos e da licitação, sem a correspondente atualização dos referidos estudos.

Considerando-se que o Governo não possui os mecanismos de controle de expansão de habitação nessas áreas, é imprescindível que antes de ocorrer a licitação, deve-



se verificar *in loco* a real situação do local das futuras obras para utilização de projetos atualizados.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União – TCU, dispõe:

SÚMULA Nº 261/10/TCU:

Em licitações de obras e serviços de engenharia, é necessária a elaboração de projeto básico adequado e atualizado, assim considerado aquele aprovado com todos os elementos descritos no art. 6º, inciso IX, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, constituindo prática ilegal a revisão de projeto básico ou a elaboração de projeto executivo que transfigurem o objeto originalmente contratado em outro de natureza e propósito diversos.

Enunciado do Acórdão 610/15/TCU:

Responsabilidade. A realização de licitação, assinatura de contrato e o início de serviços sem que haja adequado projeto básico para a obra, com os elementos exigidos em lei, levando à necessidade de reformulação do projeto, são condutas graves que conduzem à aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443/92

Enunciado do Acórdão 707/14/TCU:

Responsabilidade. A adoção de projeto básico deficiente constitui irregularidade grave passível de aplicação de multa aos responsáveis, independentemente da consumação e da identificação de dano ao erário.

Observa-se nos autos analisados que ocorreram várias impropriedades decorrentes da não atualização dos projetos. E isto acarretou problemas para a execução, assim como a elevação do custo da obra. Entre essas impropriedades, podemos citar: a necessidade de aditivo de prazo e aditivo financeiro, o acréscimo dos quantitativos previstos no orçamento, a não execução de itens orçados (supressão de itens desnecessários) e a inclusão de itens não orçados e necessários à execução da obra.

Todos os contratos foram aditivados financeiramente e temporalmente, conforme as Tabelas 2 e 3:

Tabela 2 – Aditivos Financeiros

Lotes	Contrato	Valor Inicial	Aditivo Financeiro			Valor Final
			1º	2º	%	
1	003/2016	3.224.429,73	723.062,52	-	22,42	3.947.492,25
2	011/2015	4.041.973,33	589.380,10	280.033,87	21,61	4.911.387,30



3	009/2016	5.040.215,88	965.844,61	-	19,16	6.006.060,49
4	010/2016	3.683.015,16	598.629,59	-	16,25	4.281.644,75
5	012/2015	4.242.725,76	1.021.920,95	-	24,08	5.264.646,71
6	011/2016	2.173.152,99	501.001,69	-	23,05	2.674.154,68
7	012/2016	3.936.989,65	446.449,52	-	11,34	4.383.439,17

Tabela 3 – Número de Aditivos de Prazos e Valores

Lotes	Contrato	Assinatura	Prazo Inicial		Prazo Execução				
			vigência	Execução	1º	2º	3º	4º	5º
1	003/2016	17/03/2016	17/03/2016	17/03/2016	17/01/2017	Valor	17/07/2017	15/01/2018	-
2	011/2015	22/12/2015	19/09/2016	22/06/2016	19/12/2016	22/12/2016	valor	20/04/2017	20/04/2018
3	009/2016	28/06/2016	28/06/2016	28/06/2016	valor	26/06/2017	23/12/2017	-	-
4	010/2016	28/06/2016	28/06/2016	28/06/2016	valor	23/10/2017	-	-	-
5	012/2015	22/12/2015	19/06/2016	19/03/2016	23/12/2016	26/04/2017	-	-	-
6	011/2016	28/06/2016	27/03/2017	28/12/2016	26/04/2017	valor	23/10/2018	-	-
7	012/2016	28/06/2016	28/06/2016	28/06/2016	26/04/2017	23/10/2017	valor	-	-

Nas Tabelas 4 a 6 a seguir, constam algumas impropriedades decorrentes da não atualização orçamentária. A Tabela 4 exemplifica itens de serviços que foram licitados e no decorrer da execução percebeu-se que os quantitativos estavam subestimados. Tabela 4 – Serviços com quantitativos subestimados.

Tabela 4 – Serviços com quantitativos subestimados



LOTES	DESCRIÇÃO DO SERVIÇO	UN	Quantidades		
			Contratada	Executada	%
1	Escavação, carga e transporte de material 1ª categoria, com DMT 800 a 1000m, com carregamento	m³	385,31	7091,88	1741
	Carga e transporte de material 1ª categoria DMT 200 a 400m com carregamento	m³	12.234,87	40479,87	231
	Carga, manobras e descargas de Areia, Brita, Pedra-de-mão e Solos com caminhão basculante de 6m³ (descarga livre)	t	614,6782	2666,31	334
2	Escavação mecânica (ESCAV. HIDR.) vala prof=3 a 4,5m, material 1ª categoria, exclusive esgotamento e escoramento	m³	239,73684	3624,76	1412
	Transporte local com basculante 10m³ em rodovia pavimentada	t.km	37867,564	593948,6	1468
	Transporte local com basculante 10m³ em rodovia não pavimentada	t.km	1538,7104	11879,46	672
3	Carga, manobras e descargas de Areia, Brita, Pedra-de-mão e Solos com caminhão basculante de 6m³ (descarga livre)	t	811,63968	6898,18	750
	Escavação mecânica (ESCAV. HIDR.) vala prof=3 a 4,5m, material 1ª categoria, exclusive esgotamento e escoramento	m²	1608,2854	6975,75	334
	Escavação mecânica (escavadeira hidráulica) vala prof=4,5 a 6,0m, material 1ª categoria, exclusive esgotamento e escoramento	m³	72,603847	5096,79	6920
4	Escavação mecânica (escavadeira hidráulica) vala prof=4,5 a 6,0m, material 1ª categoria, exclusive esgotamento e escoramento	m³	243,13117	5971,58	2356
	Carga, descarga e transporte com distância de até 5,0km de tubos de concreto simples armado	t	71,13413	1027,37	1344
	Reaterro de vala/cava sem controle de compactação, utilizando-se retro-escavadeira e compactador vibratório com material reaproveitado	m³	387,8875	5583,1	1339
	Escavação manual de valas em terra compacta, prof. de 0 < H <= 1m	m³	41,17	357,94	769
	Escavação, carga e transporte de material de 1ª categoria, caminho de serviço revestimento primário, com escavadeira hidráulica e caminhão basculante 6 m³, DMT 50 até 200m	m³	7554,382	38277,28	407



5	Lastro de Brita	m ³	19,482	108,71	458
6	Transporte local com basculante 10m ³ em rodovia não pavimentada	t.km	22253,57	66910,97	201
	Injeção de nata de cimento, inclusive fornecimento de materiais (cimento: saco 50 Kg)	kg	93,531496	451,373	383
	Transporte local com basculante 10m ³ em rodovia pavimentada	kg	235,077	432,3	84
7	Injeção de nata de cimento, inclusive fornecimento de materiais (cimento: saco 50 Kg)	kg	34,438139	548,4445	1493
	Carga, manobras e descargas de Areia, Brita, Pedra-de-mão e Solos com caminhão basculante de 6m ³ (descarga livre)	t	191,56	551,663	188

Analisando os dados da Tabela 4 observa-se que todos os lotes tiveram serviços orçados em que aumentaram os quantitativos. A consequência imediata desse fato é a elevação do custo da obra e também do prazo de execução; e ainda os transtornos causados à população residente na área da obra.

Na Tabela 5 abaixo, exemplificam-se os serviços que não foram contratados, porém tais serviços foram necessários à execução da obra.

Tabela 5 – Serviços executados e não previstos na licitação

LOTES	DESCRIÇÃO DOS SERVIÇOS	UN	P.U.	QUANT
1	Demolição de alvenaria de tijolos furados sem reaproveitamento	m ³	5,00	19,32
	Fornecimento de tubo de concreto PB=1,2m, TIPO CA-1	m	461,88	176,66
	Assentamento de tubo de concreto PB, inclusive acerto do greide e reajustamento, para D=1,2m	m	61,38	174,66
2	Fornecimento de tubo de concreto PB=1,2m, TIPO CA-1	m	461,88	176,66
	Fornecimento e lançamento de pedra de mão	m ³	78,4	147,617
	Fornecimento de brita 1 incluindo transporte até a obra	m ³	67,29	46,371
4	Transporte local com basculante 10m ³ em rodovia pavimentada	t * km	0,38	73245,39
	Transporte local com basculante 10m ³ em rodovia não pavimentada	t * km	0,51	729,76



5	Rompimento de tubo de concreto – diâmetro 800 a 1500mm	un	113,32	5
	Embasamento de material granular, rachão	m ³	57,32	3665,02
	Gabião tipo caixa H=0,50m, malha hexag 8X10, revestimento ZN/AL com PV FIO 2,7mm com diafragma a cada metro e geotextil	m ³	219,11	162,5
6	Rompimento de tubo de concreto – diâmetro 800 a 1500mm	un	5	113,32
7	Gabião colchão espe. 0,30m X 6X8 ZN/AL +PVC D=2,0mm	m ²	68,56	1072,5

Analisando-se os dados da Tabela 5 observa-se que em todos os lotes, exceto o Lote 3, surgiram serviços não previstos e orçados, porém essenciais à execução da obra. Esse fato também eleva o prazo e o custo da obra, e decorreu da não atualização dos projetos (elaborados em 2009) antes da realização da licitação (em 2015).

A Tabela 6 exemplifica itens de serviços que foram orçados e licitados, no entanto, não houve a necessidade de execução desses serviços.

Tabela 6 – Serviços previstos e licitados sem necessidade de execução

LOTES	DESCRIÇÃO DOS SERVIÇOS	UN.	P.U.	QUANT.
1	Arrancamento e remoção de meios-fios	m ³	88,51	2,37897
	Execução de rampa de acessibilidade, moldada in loco em concreto de 5cm de espessura (Fck 18 MPa), com largura total de 3,20 m e comprimento de 1,20 m, inclusive acerto no terreno, compactação até 30cm, tipo 5 (Padrão NOVACAP)	un	91,32	8
	Lastro para fundo de vala, com cascalho de cava, com apiloamento mecânico	m ³	21,05	2,71
2	Projeto Geométrico (planialtimétrico) e de Terraplenagem e plantas d urbanização	km	2301,96	3,033824
	Projeto de Pavimentação	km	4250,6	3,033824
	Projeto de drenagem pluvial (Rede em Sistema Viário)	km	5894,59	1,733833
3	Tubo de concreto armado classe PA-2 PB NBR-8890/2007 DN 1200mm para águas pluviais	m	501,92	192,975
	Escavação mecânica de vala sem escoramento, material 1ª categoria com retroescavadeira até 1,5m	m ³	5,02	12482,41
	Reaterro de vala/cava sem controle de compactação, utilizando retro-escavadeira e compactador vibratório com material reaproveitado	m ³	4,38	608,624
	Carga de material de 1ª categoria e de solos de jazidas	m ³	1,27	3423,944



4	Fabricação e aplicação de concreto betuminoso usinado a quente (CBUQ), sem o CAP 50/70, exclusive transporte	t	94,96	553,2069
	Cimento asfáltico de petróleo (CAP), para pavimentação	t	1368,39	33,86433
5	Forma de tabua para concreto em fundação com reaproveitamento 5x	m ²	24,03	586,2
	Valeta de proteção de cortes com revestimento de concreto - VPC 04	m	55,22	252,153
	Rachão ou pedra-de-mão comercial (cont e rest)/ PC	m ³	58,94	1084,772
6	Forma de tabua para concreto em fundação com reaproveitamento 5x	m ²	24,03	879,3
	Dreno longitudinal profundo para corte em solo - DPS 07	m	69,53	399,9
	Dreno sub-horizontal - DSH 01	m	44,12	390
7	Valeta de proteção de cortes com revestimento de concreto - VPC 04	m	55,22	317
	Execução de concreto projetado, com consumo de cimento de 350kg/m ³	m ³	1102,06	151,1856
	Alambrado em tubos de aço galvanizado, com costura, DIN 2440, Diâmetro 2", altura 3m, fixados a cada 2m em blocos de concreto, com tela de arame galvanizado revestido com PVC, fio 12 BWG e malha 7,5cm x 7,5cm	m	120,85	932,56

Analisando-se os dados da Tabela 6 percebe-se que todos os lotes tiveram itens de serviços orçados e licitados, que, entretanto, não foram executados, pois não havia necessidade. Esse fato também decorre da não atualização do orçamento antes da licitação.

A Figura 1 a seguir ilustra o percentual do total dos itens não executados, porém constantes nos orçamentos das contratações dos lotes. O percentual de itens orçados e sem necessidade de execução variou entre 10 e 32%. Esse fato decorre também da não atualização dos projetos.

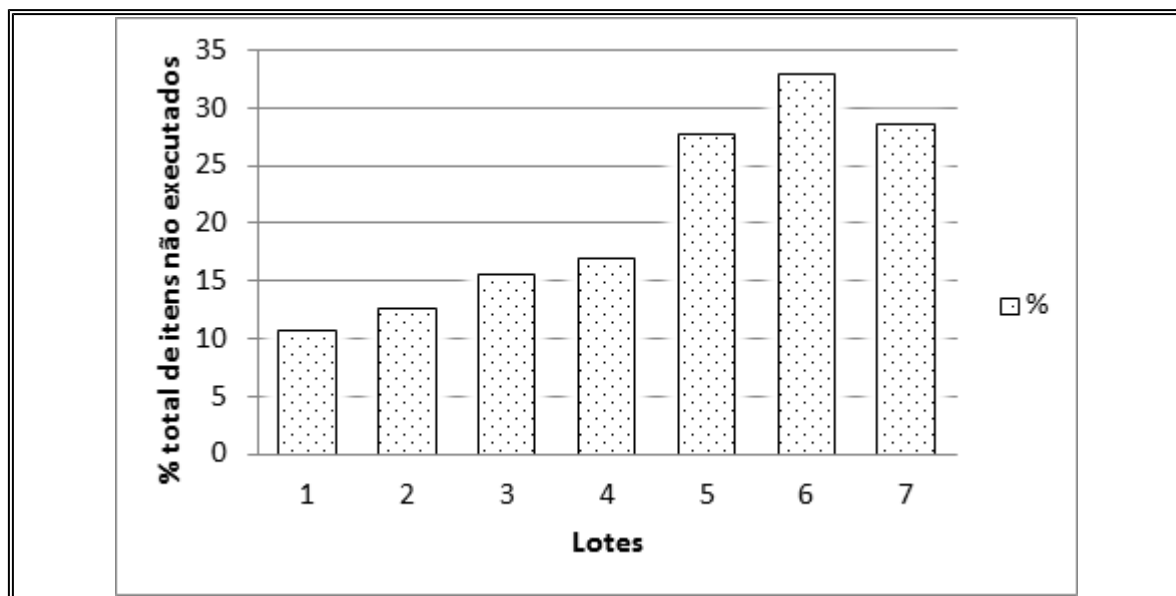


Figura 1 – Percentual de itens de serviços orçados e sem execução

Por meio do Ofício SEI-GDF n.º 496/2018 - CGDF/SUBCI e do Ofício SEI-GDF n.º 497/2018 - CGDF/SUBCI, de 29 de maio de 2018, a Controladoria Geral do Distrito Federal – CGDF enviou à Secretaria de Infraestrutura e Serviços Públicos - SINESP e à Companhia Urbanizadora da Nova Capital - NOVACAP, respectivamente, o documento denominado Informativo de Ação de Controle no 01/2018–DINCS/COLES /COGEI/SUBCI/CGDF, de 20 de fevereiro de 2018, tratando acerca da Inspeção efetuada pelo Controle Interno nas obras da Vila Buritizinho.

Em resposta, a SINESP e a NOVACAP, por meio do Ofício SEI-GDF n.º 868/2018 - SINESP/GAB/ASSESP, de 13 de junho de 2018, informam que:

(...) foi publicada no DODF nº 111, de 13 de junho de 2018, página 22, a Portaria Conjunta nº 11, de 11 de junho de 2018, documento SEI [9035265](#), a qual Institui o Grupo de Trabalho com a finalidade de elaborar relatório com as providências adotadas pela Secretaria de Infraestrutura de Serviços Públicos - SINESP e Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil – NOVACAP, para propor procedimentos e normativos internos a fim de atender as recomendações contidas nos itens 1.1.1 e 1.1.3 do Informativo de Ação de Controle nº 01/2018 – DINCS/COLES/SUBSI/CGDF, de 20 de fevereiro de 2018.

Esclareça-se, por oportuno, que não obstante a Portaria Conjunta NOVACAP /SINESP constar dos presentes autos, optou-se pela abertura de novo processo



SEI, de número [00110-00001277/2018-11](#), para desenvolvimento das atividades do Grupo de Trabalho constituído.

O resultado dos trabalhos será encaminhado à CGDF após conclusão. (...)

Em análise da resposta da SINESP e da NOVACAP, a equipe de auditoria valida a ação adotada, mantendo a recomendação para aguardo do resultado do trabalho do Grupo criado pela Portaria supracitada.

Causa

Em 2014 e 2015:

Licitação com projetos desatualizados.

Consequência

Necessidade de aditivos temporais e financeiros devido ao surgimento de serviços não previstos, implicando em acréscimos dos quantitativos orçados, desnecessidade de execução de itens orçados de serviços e elevação do custo e do prazo de execução da obra.

Recomendação

Encaminhar o resultado dos trabalhos à CGDF após conclusão.

Estabelecer, em até 60 dias, procedimento ou norma interna que assegure a prévia reavaliação de projetos pela área técnica competente, antes da deflagração de procedimento licitatório, que tenha sido autorizado com grande lapso temporal em face da sua elaboração.

1.2 - EXIGENCIA INDEVIDA DE QUANTITATIVOS MÍNIMOS NA QUALIFICAÇÃO TÉCNICA

Classificação da falha: Média

Fato

Ainda em relação à citada contratação para realizar a execução de serviços de pavimentação asfáltica, de calçadas, de meios-fios e de drenagem pluvial na Vila



Buritizinho-Sobradinho II foram constatadas exigências indevidas de quantitativos mínimos em relação à qualificação técnica.

Neste contexto, o edital nº 24/2014 I contém:

(...)

b.2 – da empresa:

Comprovação que a licitante tenha executado, a qualquer tempo, serviços de obras de PAVIMENTAÇÃO ASFÁLTICA E DRENAGEM PLUVIAL em área urbana, compatíveis com o objeto desta licitação, através de certidões e/ou atestado(s), com indicação da ART's do(s) contrato(s) relativo a execução da(s) obra(s) atestada(s), em nome da própria licitante, fornecido por pessoa(s) jurídica(s) de direito público ou privado. **É permitida a apresentação de diferentes atestados de capacidade técnica para cada um dos diferentes serviços, desde que em um dos atestados contemple o quantitativo mínimo de 50% (cinquenta por cento) do acervo exigido, onde conste necessariamente a execução dos serviços abaixo discriminados:**

Para participação em mais de 01 (um) lote, a licitante deverá apresentar atestado por serviços, cuja soma seja igual ou superior às quantidades mínimas por lote pretendido.

(...)

(grifo nosso)

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União – TCU é no sentido de que, sempre que possível, seja permitido somatório de quantitativos, de forma a ampliar a competição. Tal análise deve ser aplicada a cada caso específico, contemplando os fundamentos de fato e de direito que levam o gestor a optar pela vedação ao somatório de atestados.

A jurisprudência da Corte de Contas é pacífica no sentido de que é vedada a imposição de limites ou de quantidade certa de atestados ou certidões para fins de comprovação de qualificação técnica, salvo se a natureza da obra ou do serviço assim o exigir, devendo, nesse caso, a pertinência e a necessidade estarem justificadas em estudos técnicos nos autos do processo.

Há diversos Acórdãos do TCU acerca desse tema:

- Acórdão nº 1094/2004 TCU - Plenário

(...) Abstenha-se de vedar o somatório de atestados para fins de comprovação de atendimento a quesitos de pontuação, nos casos em que a aptidão técnica das empresas puder ser satisfatoriamente demonstrada por mais de um atestado. (...)

**- Acórdão n.º 737/2012 - TCU – Plenário**

(...) 9.3. determinar ao (...) que em futuras licitações abstenha-se de:

9.3.1. estabelecer número mínimo de atestados de capacidade técnica, bem como de fixar quantitativo mínimo nesses atestados superior a 50% (cinquenta por cento) dos quantitativos dos bens e serviços que se pretende contratar, a não ser que a especificidade do objeto o recomende, situação em que os motivos de fato e de direito deverão estar devidamente explicitados no processo administrativo da licitação; (...)

- Acórdão 1.240/2008 TCU — Plenário

(...) É vedada a imposição de limite para a quantidade de atestados ou de certidões de execução de serviços para fins de comprovação de qualificação técnica dos licitantes quando o seu objetivo for, tão somente, verificar se os empreendimentos anteriormente realizados pela licitante têm dimensão semelhante à do objeto do certame, excetuada a hipótese em que tal limitação tenha por finalidade única e exclusiva garantir que a empresa contratada detenha o conhecimento técnico e a capacidade operacional inerentes à metodologia construtiva a ser aplicada. (...)

- Acórdão n.º 1.052/2012- TCU - Plenário

(...) 9. Consoante a jurisprudência assente deste Tribunal, a Administração Pública deve se abster de estabelecer número mínimo de atestados de capacidade técnica, a não ser que a especificidade do objeto o recomende, situação em que os motivos de fato e de direito deverão estar devidamente explicitados no processo administrativo da licitação. Esse entendimento foi explicitado no seguinte excerto do Voto condutor do Acórdão nº 1.948/2011 - Plenário, proferido em processo de minha relatoria. (...)

- Acórdão 7.105/2014 TCU - 2ª Corte

(...) concluir que não houve restrição ao caráter competitivo do certame, ponderou o relator que a Infraero deveria ser alertada ‘sobre a necessidade de maior detalhamento das informações técnicas sobre não aceitação do somatório dos atestados, a fim de evidenciar claramente a necessidade dessa medida e evitar dúvidas aos licitantes, até porque a não aceitação deve ser empregada em situações restritas’. Diante do exposto, o Tribunal julgou a Representação improcedente e emitiu ciência à Infraero, nos termos propostos pela relatoria. (...)

Também as Decisões nº 254/2010, nº 351/2010 e nº 2619/2010 do Tribunal de Contas do Distrito Federal – TCDF recomendam excluir a limitação do quantitativo mínimo de atestado para efeito de qualificação técnica.

Por meio do Ofício SEI-GDF n.º 496/2018 - CGDF/SUBCI e do Ofício SEI-GDF n.º 497/2018 - CGDF/SUBCI, de 29 de maio de 2018, a Controladoria Geral do



Distrito Federal – CGDF enviou à Secretaria de Infraestrutura e Serviços Públicos - SINESP e à Companhia Urbanizadora da Nova Capital - NOVACAP, respectivamente, o documento denominado Informativo de Ação de Controle no 01/2018–DINCS/COLES /COGEI/SUBCI/CGDF, de 20 de fevereiro de 2018, tratando acerca da Inspeção efetuada pelo Controle Interno nas obras da Vila Buritizinho.

Em resposta, a SINESP e a NOVACAP, por meio do Ofício SEI-GDF n.º 868/2018 - SINESP/GAB/ASSESP, de 13 de junho de 2018, informam que:

A NOVACAP já não utiliza em seus editais as cláusulas restritivas citadas. A Diretoria de Urbanização usa como parâmetro para definição dos itens de qualificação técnica e operacional os itens classificados como "A" na Curva ABC, e os analisa quando a sua complexidade técnica. Os quantitativos exigidos são limitados a 50%, conforme determinação do Tribunal de Contas do Distrito Federal.

Em análise da resposta da SINESP e da NOVACAP, a equipe de auditoria altera a recomendação para acompanhar e monitorar a aplicabilidade e a manutenção dos novos procedimentos alegados.

Causa

Em 2014 e 2015:

Inobservância de jurisprudência quanto a inclusão no edital de critérios de habilitação para qualificação técnica que restringem a competitividade.

Consequência

Restrição à competitividade.

Recomendação

Tornar efetiva a aplicabilidade da utilização dos itens classificados como "A" na Curva ABC, como parâmetro para definição dos itens de qualificação técnica e operacional nos novos procedimentos licitatórios.



1.3 - FALTA DE JUSTIFICATIVA PARA O PARCELAMENTO DO OBJETO E DE CRITÉRIOS PARA PARTICIPAÇÃO DAS EMPRESAS NOS LOTES.

Classificação da falha: Média

Fato

As obras licitadas no Buritizinho derivaram de um único procedimento licitatório, dividido em sete lotes, resultando em sete contratos, firmados da seguinte forma: Contratos de nº 003/2016, 010/2016, 011/2016 e 012/2016 foram celebrados com a empresa NG Engenharia e Construções Ltda., os Contratos nº 009/2016 e 012/2015 foram celebrados com a empresa Sigma Locação de Máquinas e Serviços de Terraplanagem - Eireli – ME, e o Contrato de nº 011/2015 foi celebrado com a empresa Central Engenharia e Construtora Ltda.

Ocorre que não consta da documentação acostada aos autos a comprovação da necessidade e/ou vantajosidade de licitação com parcelamento em 7 (sete) lotes, considerando que as obras foram contratadas por apenas 3 (três) empresas que venceram os lotes da licitação.

Observa-se que, nas contratações em geral, a licitação por lote único torna-se mais satisfatória do ponto de vista da eficiência técnica, considerando ainda a economia de escala e a necessidade de manter a qualidade do empreendimento, haja vista que o gerenciamento permanece todo o tempo a cargo de um mesmo administrador. Dessa forma, haveria um ganho para a Administração pela redução dos preços a serem pagos.

Ao contratar as mesmas empresas nas contratações parceladas, a SINESP efetuou as contratações sem a aplicabilidade da redução de custos que é proporcionada pela economia de escala quando a contratação é por lote único.

Ao optar pelo parcelamento em vários lotes, faz-se necessário comprovar a viabilidade técnica e econômica, de acordo com o art. 23, § 1º, da Lei nº 8.666/93, pois o parcelamento deve trazer benefícios para a Administração licitante, proporcionando um



aumento da competitividade e uma consequente diminuição dos custos para a execução do objeto. Porém, não restou comprovado nos autos que o parcelamento seria mais vantajoso para a Administração.

Se a SINESP optou por efetuar a licitação em lotes parcelados, haveria de ter tomado providências para impedir, por meio de restrição no edital das concorrências, que as mesmas empresas participassem de todos os lotes. É necessário privilegiar o princípio da isonomia e da competitividade.

No caso concreto, nas contratações analisadas, ocorreu uma violação à competitividade, restringindo a concorrência. A contratação de uma mesma empresa para mais de um lote demonstra o afastamento da razoabilidade à competição.

Ademais, na confirmação da falta de justificativa para viabilidade econômica, destaca-se que o fiscal e o executor dos contratos são os mesmos para todos os lotes. Dessa forma, definindo-se que a SINESP entende ser possível a designação do mesmo fiscal e do mesmo executor em todas as contratações para atendimento às obras do Buritizinho, tal fato reforça o entendimento da ausência de necessidade do parcelamento em lotes.

Importante destacar que o parcelamento dos lotes do Buritizinho sequer atendeu aos critérios estabelecimentos no Boletim Especial TCU nº 26 de dezembro/12, que estabelece os critérios sobre a necessidade de parcelamento das obras:

Boletim Especial TCU n. 26 de dezembro/12:

- a) característica da obra: parcelas específicas, com fornecedores especializados e próprios e de valor significativo em relação ao total da obra, devem ser parceladas, desde que não haja interferências excessivas entre os serviços que diminuam a produtividade esperada;
- b) local da obra: obras semelhantes com um mesmo objetivo, ou de um mesmo programa realizadas em localidades diferentes, em regra, devem ser parceladas por local;
- c) dimensão da obra: obras de grande extensão linear ou área superficial devem ser parceladas por lotes mais ou menos uniformes, em quilômetros ou hectares;
- d) implantação da obra: obras com longo prazo de execução devem ser parceladas em etapas no tempo, desde que sejam independentes entre si;
- e) tipo do objeto: projetos, pareceres, acompanhamento, elaboração de estudos e outras contratações de natureza técnica e intelectual devem ser separados da execução da obra, caso tenham baixa interferência entre si.



Por meio do Ofício SEI-GDF n.º 496/2018 - CGDF/SUBCI e do Ofício SEI-GDF n.º 497/2018 - CGDF/SUBCI, de 29 de maio de 2018, a Controladoria Geral do Distrito Federal – CGDF enviou à Secretaria de Infraestrutura e Serviços Públicos - SINESP e à Companhia Urbanizadora da Nova Capital - NOVACAP, respectivamente, o documento denominado Informativo de Ação de Controle no 01/2018–DINCS/COLES/COGEI/SUBCI/CGDF, de 20 de fevereiro de 2018, tratando acerca da Inspeção efetuada pelo Controle Interno nas obras da Vila Buritizinho.

Em resposta, a SINESP e a NOVACAP, por meio do Ofício SEI-GDF n.º 868/2018 - SINESP/GAB/ASSESP, de 13 de junho de 2018, informam que:

Este item será tratado pelo mesmo Grupo de Trabalho instituído por meio da Portaria Conjunta nº 11/2018, conforme descrito no item 1.1.1.

Em análise da resposta da SINESP e da NOVACAP, a equipe de auditoria valida a ação adotada, mantendo a recomendação para aguardo do resultado do trabalho do Grupo criado pela Portaria supracitada.

Causa

Em 2014 e 2015:

Ausência de estudos técnicos que demonstrem que a opção de parcelamento da licitação seria vantajosa para a administração pública.

Consequência

Possibilidade de aumento dos custos para a Administração Pública.

Recomendação

Apresentar à CGDF o resultado dos trabalhos realizados à luz da Portaria Conjunta nº 11/2018, instituindo controles internos que assegurem a realização de estudos que demonstrem de forma efetiva a vantajosidade ou não do parcelamento do objeto.

1.4 - FALTA DE ATUAÇÃO DA SINESP ACERCA DO REAJUSTE CONTRATUAL SOLICITADO PELAS EMPRESAS



Classificação da falha: Média

Fato

Destacam-se, ainda, nos autos em análise os requerimentos formulados pela empresa NG Engenharia e Construções Ltda., que pleiteia o reajuste sobre os valores dos contratos celebrados entre a requerente e a Secretaria de Infraestrutura do Distrito Federal. Tais requerimentos referem-se aos contratos conforme abaixo:

1. Contrato nº 003/2016 – Lote 01
2. Contrato nº 010/2016 – Lote 04
3. Contrato nº 011/2016 – Lote 06
4. Contrato nº 012/2016 – Lote 07

Nos autos dos Processos do SEI nº 00110.00003947-2017-01, nº 00110.00003949-2017-01, nº 00110.00003946-2017-01 e nº 00110.00003923-2017-01, constam os documentos emitidos pela NG Engenharia, de 29 de julho de 2016, endereçados à SINESP, tratando acerca dos reajustes. Entretanto, não consta dos referidos processos, qualquer resposta ou tratativa da SINESP a respeito do assunto. No mesmo sentido, constam os documentos da NG Engenharia, datados de 20 de setembro de 2017, tratando dos reajustes referentes ao período de 03 de agosto de 2015 a 03 de agosto de 2016, conforme Tabelas 7 e 8:

Tabela 7 – Informações sobre os reajustes

Processo SEI	Lote	Medição	Período da Medição	Valor pleiteado pelo reajuste	Concessão do reajuste
00110.00003947-2017-01	1	4ª 5ª 6ª 7ª	01/08/2016 a 31/08/2016 01/09/2016 a 17/09/2016 01/01/2017 a 31/01/2017 01/07/2017 a 17/07/2017	R\$ 44.884,04	Em análise pela AJL conforme dados do SEI de 06/12/2017.
00110.00003949-2017-01	4	2ª 3ª 4ª	21/07/2016 a 31/08/2016 01/09/2016 a 30/09/2016 01/10/2016 a 31/10/2016	R\$ 124.453,50	



		5ª 6ª	01/01/2017 a 31/01/2017 03/08/2017 a 31/08/2017		Em análise pela AJL conforme dados do SEI de 06/12/2017.
00110.00003946-2017-01	6	1ª 2ª 3ª	01/01/2017 a 31/01/2017 01/02/2017 a 28/02/2017 01/03/2017 a 31/03/2017	R\$ 60.848,05	Em análise pela AJL conforme dados do SEI de 04/12/2017.
00110.00003923-2017-01	7	1ª 2ª 3ª	01/01/2017 a 31/01/2017 01/02/2017 a 28/02/2017 01/03/2017 a 31/03/2017	R\$ 143.466,16	Ainda não concedido conforme dados do SEI de 07/12/2017.

No mesmo sentido, consta dos autos dos Processos nº 00110.00003950-2017-01 e nº 00110.00003953-2017-01 do SEI, os documentos emitidos pela SIGMA Locação e Serviços, de 01 de agosto de 2016, endereçados à SINESP, tratando acerca dos reajustes. Entretanto, não consta dos autos dos referidos processos, qualquer resposta ou tratativa da SINESP a respeito. Constam ainda nos mesmos processos os documentos da SIGMA Locação e Serviços, de 20 de setembro de 2017, também endereçados à SINESP, que pleiteiam o reajuste sobre os valores dos seguintes contratos celebrados entre a requerente e a Secretaria de Infraestrutura do Distrito Federal – SINESP, de tal forma:

Tabela 8 – Informações sobre os reajustes

Processo SEI	Lote	Medição	Período da Medição	Valor pleiteado pelo reajuste	Concessão do reajuste
00110.00003950-2017-01	3	2ª 3ª 4ª 5ª 6ª 7ª	01/08/2016 a 31/08/2016 13/01/2017 a 31/01/2017 01/02/2017 a 28/02/2017 01/03/2017 a 20/03/2017 21/03/2017 a 20/04/2017 21/04/2017 a 21/05/2017	R\$ 291.073,99	Em análise pela AJL conforme dados do SEI de 06/12/2017.



00110.00003953-2017-01	5	4ª 5ª 6ª 7ª	01/10/2016 a 31/10/2016 13/01/2017 a 31/01/2017 01/05/2017 a 31/05/2017 01/06/2017 a 30/06/2017	R\$ 236.821,93	Em análise pela AJL conforme dados do SEI de 06/12/2017.
------------------------	---	----------------------	--	----------------	--

Não obstante as solicitações das empresas acerca dos reajustes em 25 (vinte e cinco) medições já realizadas, não consta dos autos processuais disponibilizados para análise pelo Controle Interno, que a SINESP tenha agido de forma tempestiva para concedê-los ou negá-los. Tampouco consta dos autos o posicionamento da SINESP acerca da solicitação das empresas efetuadas ainda no ano de 2016.

No mesmo sentido, consta dos autos do SEI documentos emitidos pela AJL da SINESP:

(...)

Verificamos que não consta cópia de eventual revalidação da proposta, documento essencial à análise do marco inicial para a contagem do período de reajuste, nos termos do Parecer nº 865/2011-PROCAD/PGDF, aplicável ao caso. Caso a empresa não tenha revalidado sua proposta, solicitamos que a situação seja informada pela SUAF.

Observa-se ainda que, segundo documento protocolado pela empresa, ela teria solicitado reajuste já em 29/07/2016, não havendo nos autos esclarecimentos se tal reajuste já foi concedido ou não.

(grifo nosso)

(...)

Assim como consta, no mesmo sentido, o posicionamento:

(...)

Ademais, faltou, segundo documento protocolado pela empresa, ela teria solicitado reajuste já em 29/07/2016, não havendo nos autos esclarecimentos se tal reajuste já foi concedido ou não.

(grifo nosso)

(...)

Importa destacar a cláusula do Edital nº 024/2014 ASCAL/PRES/NOVACAP:
16 REAJUSTAMENTO



16.1 Em período inferior a um ano, os preços serão fixos e irrevogáveis, de acordo com o art. 28 da Lei 9.069/95. Ultrapassado esse período, os mesmos poderão ser reajustados anualmente, nos termos da Lei nº 10.192/01, adotando-se o INCC – Índice Nacional da Construção Civil da FGV - ICC Brasília. (Coluna 18 ou Coluna 35 conforme o caso, levando-se em conta a natureza da obra ou serviço). O marco inicial para contagem da periodicidade de um ano, para efeito de reajuste será a data da apresentação da proposta, desde que o contrato seja assinado no prazo de sua validade.

Importa destacar ainda que nos Contratos nº 003/2016, nº 011/2015, nº 009/2016, nº 010/2016, nº 012/2015, 011/2015 e nº 012/2016, e respectivos lotes 1, 2, 3, 4, 5, 6 e 7, constam a cláusula de alteração contratual, *ipsis litteris*:

CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA – Da Alteração contratual

12.1 – Toda e qualquer alteração deverá ser processada mediante a celebração de Termo Aditivo, com amparo no Art. 65, da Lei nº 8.666/93, vedada a modificação do objeto.

12.2 – A alteração do valor contratual decorrente de reajuste de preços, compensação ou penalização financeira, prevista no Contrato, bem como o empenho de dotações orçamentárias suplementares, até o limite do respectivo valor, dispensa a celebração do aditamento.

Não obstante tal cláusula contratual conter o item 12.2, que trata dos termos legais acerca da ausência da obrigatoriedade de reajuste por aditivo contratual, o texto da cláusula não contém parte do artigo legal. Destaca-se abaixo o artigo na íntegra que impõe:

Lei nº 8.666/93

Art. 65

(...)

§ 8º A variação do valor contratual para fazer face ao reajuste de preços previsto no próprio contrato, as atualizações, compensações ou penalizações financeiras decorrentes das condições de pagamento nele previstas, bem como o empenho de dotações orçamentárias suplementares até o limite do seu valor corrigido, não caracterizam alteração do mesmo, **podendo ser registrados por simples apostila, dispensando a celebração de aditamento.**

(grifo nosso)

Assim, segundo à AJL, não é obrigatória a celebração de aditamento, podendo ser feito o registro por apostilamento. Entretanto, não consta dos autos nenhum apostilamento nos sete contratos da SINESP referente às obras do Buritizinho.

Nessa mesma linha, o TCU também se posicionou em seu Acórdão nº 976/2005:



As alterações decorrentes de reajustes previstos no próprio contrato **devem ser formalizadas mediante simples apostilamento, conforme art. 65, § 8º, da Lei nº 8.666, de 1993**, evitando a utilização de aditamentos contratuais para esse fim. (Acórdão nº 976/2005 – Plenário).

(grifo nosso)

Importante ainda lembrar que o reajustamento é periódico, porém não é automático, há que ser solicitado pela contratada. Portanto, depende de requerimento da contratada em extemporaneidade na solicitação do pagamento.

O direito de reajuste contratual não pode ser exercido indefinidamente, ao bel prazer da contratada, bastando-se que tenha atendido o requisito legal da periodicidade de um ano da apresentação da proposta para sua concessão. Mediante interpretação lógica e consentânea com a razoabilidade, mesmo que a lei não estabeleça um prazo certo para o exercício desse direito, o princípio da segurança jurídica impõe a ideia de que deve haver um termo para o exercício do referido direito, sob pena de instabilidade das relações entre a Administração e o particular contratado.

Ressalte-se que, com a formalização do reajuste, há o deslocamento da data-base do contrato para os próximos reajustes de preço. Assim, a nova data-base passa a ser a data da recomposição, com reajustes anuais a partir de então. Esse entendimento encontra-se harmonizado com as disposições da Lei nº 10.192/2001, pois implica na observância do período anual a partir da revisão, conforme impõe a norma:

Art. 2º É admitida estipulação de correção monetária ou de reajuste por índices de preços gerais, setoriais ou que reflitam a variação dos custos de produção ou dos insumos utilizados nos contratos de prazo de duração igual ou superior a um ano.

(...)

§ 2º Em caso de revisão contratual, o termo inicial do período de correção monetária ou reajuste, ou de nova revisão, será a data em que a anterior revisão tiver ocorrido.

Dessa forma, considerando que, desde o início do contrato, é sabida a data em que ele poderá ser reajustado, deve-se efetuar a medição do serviço executado em data posterior ao reajuste. Ademais, o contrato deve ser reajustado como um todo, anualmente, e não apenas nos serviços pontuais executados. Além da imposição legal, por ser necessário ter o conhecimento do saldo restante de serviço a ser executado, para a composição da previsão orçamentária.



Destaca-se que, na revalidação da proposta, a empresa proponente há de ter incluído cláusula de ressalva quanto à data base, porque não o fazendo, implica em alteração da data base, tal qual o posicionamento do PGDF em seu Parecer nº 865/2011:

(...) Entende-se que no momento da revalidação da proposta a empresa deve esclarecer se o reajuste retroagirá ou não à data da proposta inicial, com o quê a Administração terá condições de analisar a vantajosidade da proposta, considerando o acréscimo do possível reajuste após os 12 (doze) meses, *in verbis*:

"(...) Referida omissão conduz ao entendimento de que a adjudicataria abdicou do direito de ter sua proposta reajustada desde o primeiro momento, passando o início da contagem de possíveis reajustes a ocorrer a partir da revalidação. A partir desse momento é que se deve ser contado o prazo de 12 meses".

(grifo nosso)

Importante também destacar que o reajuste implica na aplicação do índice previsto no contrato, a partir da data do reajuste, não retroagindo seus efeitos financeiros, em consonância com o Parecer nº 865/2011 – PROCAD/PGDF.

(...) o reajuste não pode ter efeito retroativo. Os efeitos financeiros da concessão de reajustamento só devem operar a partir da data em que a aplicação for solicitada pelo contratado.

Assim, as etapas executadas anteriormente à data do pedido respectivo não poderão ser alcançadas pelo reajuste, ainda que se verifiquem reunidas as condições para a sua concessão. (...)

Ademais, eventual retroatividade dos efeitos do reajuste comprometeria, em última instância, o planejamento do órgão contratante e de sua execução orçamentária, malferindo a segurança do direito da Administração.

(grifo nosso)

Ocorre que os reajustes solicitados à SINESP pelas empresas contratadas, cujas planilhas de cálculo constam dos respectivos processos, foram calculados retroagindo os efeitos financeiros, e implicando em custo adicional ao erário distrital.

Importante frisar que há o momento apropriado para a medição dos serviços executados, quando há necessidade de reajuste contratual. Nesse caso em análise, a emissão da medição deveria ocorrer posteriormente à data do reajuste. Consequentemente, haveria medição dos serviços executados com preços vigentes reajustados, no intuito de evitar os cálculos do valor a cada medição. Assim, as etapas executadas anteriormente à data do pedido de reajuste, ainda que se verifiquem reunidas as condições para a sua concessão, não poderão ser alcançadas pelo reajuste.



Por meio do Ofício SEI-GDF n.º 496/2018 - CGDF/SUBCI e do Ofício SEI-GDF n.º 497/2018 - CGDF/SUBCI, de 29 de maio de 2018, a Controladoria Geral do Distrito Federal – CGDF enviou à Secretaria de Infraestrutura e Serviços Públicos - SINESP e à Companhia Urbanizadora da Nova Capital - NOVACAP, respectivamente, o documento denominado Informativo de Ação de Controle no 01/2018–DINCS/COLES /COGEI/SUBCI/CGDF, de 20 de fevereiro de 2018, tratando acerca da Inspeção efetuada pelo Controle Interno nas obras da Vila Buritizinho.

Em resposta, a SINESP e a NOVACAP, por meio do Ofício SEI-GDF n.º 868/2018 - SINESP/GAB/ASSESP, de 13 de junho de 2018, informam que:

Esclarecemos que, em dezembro de 2017, a Assessoria Jurídico-Legislativa da SINESP identificou que a Subsecretaria de Acompanhamento e Fiscalização /SUAF/SINESP recebia tempestivamente as solicitações de reajustamentos das contratadas, mas os pleitos não eram submetidos de imediato à análise da AJL.

Objetivando solucionar a falha detectada, em janeiro de 2018, a AJL se reuniu com a SUAF, a qual foi orientada que, assim que fossem protocolados documentos das empresas pleiteando reajustamento contratual, a SUAF deveria de imediato instruir processo administrativo e submeter à AJL para manifestação jurídica, sem aguardar as medições a serem executadas. Após a análise da Administração, deveria ser celebrado aditivo ou apostilamento para formalização do ato.

Este procedimento já está sendo adotando no âmbito da SINESP.

Em análise da resposta da SINESP e da NOVACAP, a equipe de auditoria valida a manifestação encaminhada, ocasião em que mantém a recomendação para posterior confirmação da aplicabilidade do procedimento alegado.

Causa

Em 2016 e 2017:

Falta de atuação da SINESP acerca da solicitação do reajuste contratual pelas empresas contratadas.

Consequência

Deficiência em execução e acompanhamento dos contratos;



Implicações na execução do contrato, podendo levar à paralização da obra;

Ausência de amparo legal para pagamento de valores devidos às empresas e possibilidades de discussões judiciais quanto ao direito.

Recomendação

Dar efetividade ao procedimento alegado para a melhoria da composição processual, em atendimento às normas vigentes, mantendo os processos com o registro tempestivo de todas as informações e documentos de contratação e execução, inclusive oriundos de reajuste contratual.

1.5 - BDI COM VALORES PERCENTUAIS ACIMA DO REFERENCIAL DO ACÓRDÃO Nº 2622/2013 DO TCU.

Classificação da falha: Média

Fato

Em análise ao Processo nº 110.000.207/2014 que trata da contratação de empresa de engenharia para execução de pavimentação asfáltica e drenagem pluvial no Setor Habitacional Buritizinho foi constatado que o BDI para a licitação das obras foi determinado levando-se em conta o percentual das obras de pavimentação e de drenagem, qual seja, o BDI ponderado (Tabela 9). Consta na Tabela 10, os percentuais e valores para realizar a ponderação do BDI das obras.

Tabela 9 – Percentual de tipos de obras.

Tipo de Serviço	BDI adotado (%)	Custo total	% das obras
Pavimentação	23,63	11.712.426,68	40
Drenagem	27,64	17.447.371,27	60

A Tabela 10 apresenta os percentuais dos componentes utilizados na determinação do BDI das obras (3º Quartil), bem como os percentuais médios (Referencial) do Acórdão nº 2.622/2013 - Plenário do TCU.



Tabela 10 – Componentes do BDI.

PARCELAS COMPONENTES DO BDI	Licitado (3º Quartil)		Referencial (Médio)	
	Pavimento	Drenagem	Pavimento	Drenagem
A - DESPESAS INDIRETAS (%)				
GARANTIA	0,34	0,35	0,20	0,20
RISCO	0,97	1,74	0,56	1,39
SEGUROS	0,40	0,40	0,20	0,29
DESPESAS FINANCEIRAS	1,11	0,99	1,11	0,99
ADMINISTRAÇÃO CENTRAL	4,67	6,71	4,01	4,93
B - TRIBUTOS (%)				
COFINS	3,00	3,00	3,00	3,00
PIS	0,65	0,65	0,65	0,65
CPRB	2,00	2,00	2,00	2,00
ISS	1,00	1,00	1,00	1,00
C - BONIFICAÇÃO (%)				
LUCRO	7,30	8,04	7,30	8,04
BDI (%)	23,63	27,64	22,00	24,84

Observando-se os dados da Tabela 10 conclui-se que o BDI das obras foi determinado utilizando-se os percentuais do 3º quartil do Acórdão do TCU, ao invés dos valores percentuais médios.

Ressalte-se que, os percentuais do 3º Quartil só devem ser aplicados em situação extrema e motivadamente bem justificados pela Administração Pública. Hipoteticamente, a execução de uma obra em um local de difícil acesso, por exemplo, na Amazônia, que necessitasse da logística de transporte dispendiosa para material e pessoal. Assim, o pessoal e os materiais seriam transportados por rodovias; a seguir, por via fluvial e por último, novamente em rodovia. Nesse caso, ocorreria o carregamento e descarregamento de material e de pessoal por 3 vezes. Assim, a administração pública poderá justificar a aplicação dos percentuais do 3º Quartil na elaboração do BDI.



Convém informar que a média é o parâmetro estatístico mais conhecido e aplicado na análise de um rol de dado, em qualquer campo de aplicação, e notadamente na análise de dados de engenharia.

A aplicação dos percentuais médios do Acórdão, no orçamento base, deve ser o adotado pela Administração Pública, em consonância com o princípio da economicidade e na boa e regular aplicação dos recursos públicos.

A Tabela 11 a seguir apresenta os percentuais utilizados na obtenção do BDI ponderado (3º Quartil) e do BDI referencial (médio), conforme o Acórdão supracitado, bem como os percentuais do BDI ponderado licitado. Ressalta-se que o BDI referencial foi determinado utilizando-se os parâmetros médios do Acórdão.

Tabela 11 – BDIs Referencial e Licitado.

PARCELAS COMPONENTES DO BDI	BDI calculado ponderado	
	Referencial (médio)	Licitado
A - DESPESAS INDIRETAS (%)		
GARANTIA	0,20	0,35
RISCO	1,06	1,36
SEGUROS	0,25	0,40
DESPESAS FINANCEIRAS	1,04	1,05
ADMINISTRAÇÃO CENTRAL	4,56	7,11
B - TRIBUTOS (%)		
COFINS	3,00	3,00
PIS	0,65	0,65
CPRB	2,00	2,00
ISS	1,00	1,00
C - BONIFICAÇÃO (%)		
LUCRO	7,74	6,58
BDI(%)	23,69	26,00

Analisando-se os dados da Tabela 11 observa-se que se a NOVACAP tivesse utilizado no orçamento os percentuais médios do Acórdão, o BDI final seria de 23,69%. A diferença entre o BDI licitado e o referencial, ambos ponderados, é de 2,31%. Também conclui-se que o percentual de administração central está acima dos valores do 3º Quartil, conforme o Acórdão nº 2.622/2013.



A Tabela 12 abaixo mostra a diferença de valores, quando se considera o BDI de 26,00% e o de 23,69%, para todos os contratos.

Tabela 12 – Diferença de valores em função do BDI.

Lotes	Contrato	Empresa	Valores (\$)		
			com BDI de 26,00 (%)	com BDI de (23,69%)	Diferença
1	003/2016	NG ENGENHARIA E CONSTRUÇÕES E LTDA	3.224.429,73	3.149.945,40	74.484,33
2	011/2015	CENTRAL ENGENHARIA E CONSTRUTORA LTDA	4.041.973,33	3.948.603,75	93.369,58
3	009/2016	SIGMA LOCAÇÃO DE MÁQUINAS E SERVIÇOS DE TERRAPLANAGEM - EIRELI - ME	5.040.215,88	4.923.786,89	116.428,99
4	010/2016	NG ENGENHARIA E CONSTRUÇÕES LTDA	3.683.015,16	3.597.937,51	85.077,65
5	012/2015	SIGMA LOCAÇÃO DE MÁQUINAS E SERVIÇOS DE TERRAPLANAGEM - EIRELI - ME	4.242.725,76	4.144.718,79	98.006,97
6	011/2016	NG ENGENHARIA É CONSTRUÇÕES E LTDA	2.173.152,99	2.122.953,16	50.199,83
7	012/2016	NG ENGENHARIA E CONSTRUÇÕES E LTDA	3.936.989,65	3.846.045,19	90.944,46
Total			26.342.502,50	25.733.990,69	608.511,81

Assim, percebe-se que se fosse aplicado o BDI de 23,69, a Unidade teria uma economia de R\$ 608.511,81.

Ademais, todos os aditivos financeiros (decorrentes de acréscimos de serviços) e a atualização contratual, também serão superfaturados, devido ao BDI elevado na contratação.



A Lei nº 12.546/2011 institui a obrigatoriedade da Contribuição Previdenciária sobre a Receita Bruta – CPRB. Esta consiste na substituição da contribuição previdenciária patronal de 20% sobre a receita total da folha de pagamento de empregados, trabalhadores avulsos e contribuintes individuais pela contribuição incidente sobre a receita bruta.

Já a Lei nº 13.161/2015, que entrou em vigor em 01/12/2015, tornou optativa a aplicação da Contribuição Previdenciária sobre a Receita Bruta – CPRB, cabendo ao contribuinte optar pela melhor sistemática que lhe convier, a receita bruta ou 20% sobre a folha de salários.

Para as contratações antes de dezembro de 2015, o órgão contratante deverá incluir no BDI a CPRB, no percentual de 2%. Já nas contratações após dezembro de 2015, o órgão deverá fazer o cálculo do BDI com e sem oneração, e aplicar o mais econômico para a administração pública.

Acerca desse assunto, o Memorando Circular 03/2016-DIREX de 02/02/2016 do DNIT dispõe que:

(...) 8. Consoante a necessidade de garantir ao orçamento da Administração Pública a condição mais vantajosa, os orçamentos de obras de infraestrutura no âmbito do DNIT devem ser elaborados nas duas condições de recolhimento de tributos previdenciários possíveis, a saber:

Condição onerada (20% nos ES de INSS patronal)

Condição desonerada (4,5% no BDI)

9. O menor valor global obtido nos orçamentos deverá ser utilizado como referência para licitação. (...)

Analisando-se ainda o BDI utilizado na licitação pela NOVACAP, constata-se que esta elaborou um BDI elevado, e isto condiciona as empresas a apresentarem um BDI também elevado. Ademais, como o BDI da contratante é a referência, isto eleva substancialmente os valores das propostas, podendo acarretar um superfaturamento das obras.

Por meio do Ofício SEI-GDF nº 496/2018 - CGDF/SUBCI e do Ofício SEI-GDF nº 497/2018 - CGDF/SUBCI, de 29 de maio de 2018, a Controladoria Geral do Distrito Federal – CGDF enviou à Secretaria de Infraestrutura e Serviços Públicos -



SINESP e à Companhia Urbanizadora da Nova Capital - NOVACAP, respectivamente, o documento denominado Informativo de Ação de Controle no 01/2018–DINCS/COLES /COGEI/SUBCI/CGDF, de 20 de fevereiro de 2018, tratando acerca da Inspeção efetuada pelo Controle Interno nas obras da Vila Buritizinho.

Em resposta, a SINESP e a NOVACAP, por meio do Ofício SEI-GDF n.º 868/2018 - SINESP/GAB/ASSESP, de 13 de junho de 2018, informam que:

Atualmente, a Novacap adota um BDI diferente do aplicado para as obras do Setor Habitacional Buritizinho. A partir de 2016, os custos das despesas indiretas é calculado pela média incidentes pelo tipo de obra, quais sejam:

construção de edifícios;

construção de rodovias e ferrovias;

construção de redes de abastecimento de água, coleta de esgoto e construção correlatas;

(...)

A formação do BDI está em constante estudo e há no momento uma comissão nomeada para realizar as análises necessárias visando seu aprimoramento e quando concluído será aprovado pela Diretoria Colegiada da Novacap.

Em análise da resposta da SINESP e da NOVACAP, a equipe de auditoria valida a recomendação, mantendo a necessidade de verificação da aplicabilidade do procedimento alegado.

Causa

Em 2014 e 2015:

Utilização de valores percentuais na composição do BDI em desacordo com a legislação.

Consequência

Aumento do valor contratado.

Recomendação



Dar efetividade ao procedimento alegado, para assegurar que os percentuais do BDI para obras e serviços de engenharia sejam compatíveis com os valores percentuais médios definidos pelo Acórdão nº 2.622/2013 do TCU.

1.6 - FALTA DE RESULTADOS DE ALGUNS ENSAIOS DE CONTROLE TECNOLÓGICOS NAS ESTRUTURAS DE PAVIMENTAÇÃO

Classificação da falha: Média

Fato

Para a comprovação do atendimento das especificações de materiais e serviços executados, as normas preveem a realização de testes e ensaios. Após análise da instrução processual, não foram localizados documentos comprobatórios da realização destes ensaios/testes, exigidos em norma, que pudessem comprovar o integral atendimento das especificações previstas no projeto básico.

O desempenho do pavimento asfáltico é função da qualidade do conjunto das estruturas componentes: subleito, sub-base, base e revestimento. As estruturas/camadas de rodovias devem atender ao padrão mínimo de qualidade. A Tabela 14 sintetiza a função dos materiais e os tipos de ensaios a serem realizados nas camadas da rodovia.

Tabela 14 – Tipos de ensaios de controle de qualidade na execução

Camadas	Requisitos dos materiais	Ensaio requerido
Subleito	Resistência a deformações e estabilidade volumétrica;	Teor de umidade Grau de compactação
Sub-base	Resistência a deformações e estabilidade volumétrica;	Espessura, densidade, granulometria, resistência, expansão, grau de compactação.
Base	Qualidade dos agregados (resistência, forma, durabilidade); composição granulométrica, projeto de mistura;	Granulometria, umidade, densidade aparente, Compactação, expansão, espessura, densidade, compactação
Revestimento	Qualidade dos agregados (tamanho, resistência, durabilidade, forma, massa específica, adesividade); teor de temperatura do material asfáltico; projeto de	Granulometria, espessura, teor de material asfáltico, grau de compactação,



	dosagem da mistura (resistência, durabilidade e flexibilidade); controle de distribuição e compactação na execução.	temperatura, percentagem de vazios, vazios de agregado mineral,
--	---	---

Quanto ao concreto estrutural utilizado nas obras para executar as estruturas, seja o usinado, ou o produzido “in loco”, constam nos autos os resultados de ensaios/testes de resistência a compressão e slump testes realizados pela NOVACAP ou pela empresa executora. Porém, não se observou nos autos os resultados do teor de emulsão asfáltica (viscosidade, ponto de fulgor e combustão, destilação) utilizada na imprimação.

Nos materiais asfálticos, os ensaios de viscosidade, do ponto de fulgor e de combustão, devem ser realizados em laboratório. Na pista deveria ser realizada a medida de temperatura, assim como a quantidade de ligante utilizada por metro quadrado. Estes resultados são indispensáveis para medir a quantidade do material aplicado na pista.

Também não se observou nenhum resultado de medida de deflexão nas estruturas (sub-base, base e revestimento) de pavimento executado.

Tais comprovações são fundamentais para aferir o fiel cumprimento das especificações técnicas, o que poderá assegurar as condições de utilização e de qualidade das obras e serviços executados.

Por meio do Ofício SEI-GDF n.º 496/2018 - CGDF/SUBCI e do Ofício SEI-GDF n.º 497/2018 - CGDF/SUBCI, de 29 de maio de 2018, a Controladoria Geral do Distrito Federal – CGDF enviou à Secretaria de Infraestrutura e Serviços Públicos - SINESP e à Companhia Urbanizadora da Nova Capital - NOVACAP, respectivamente, o documento denominado Informativo de Ação de Controle no 01/2018–DINCS/COLES /COGEI/SUBCI/CGDF, de 20 de fevereiro de 2018, tratando acerca da Inspeção efetuada pelo Controle Interno nas obras da Vila Buritizinho.

Em resposta, a SINESP e a NOVACAP, por meio do Ofício SEI-GDF n.º 868/2018 - SINESP/GAB/ASSESP, de 13 de junho de 2018, informam que:

O setor responsável pela realização dos ensaios das obras de pavimentação na Novacap foi notificado, por meio do processo [00112-00016371/2018-19](#), para realizar a criação dos procedimentos, visando o melhoramento das práticas já adotadas.



Aproveitamos a oportunidade para solicitar a Vossa Excelência agendamento de reunião, para prestar esclarecimentos complementares sobre as considerações elencadas no Informativo de Ação de Controle nº 01/2018 - DNCS/COLES/COGEI/SUBSCI/CGDF.

Colocamo-nos à disposição dessa equipe de auditoria, responsável pela elaboração do referido Informativo, para informações adicionais consideradas necessárias.

Em análise da resposta da SINESP e da NOVACAP, a equipe de auditoria valida a ação adotada, ao passo que mantém a recomendação para verificação da aplicabilidade do procedimento alegado.

Causa

Em 2016 e 2017:

Ausência de alguns testes/ensaios.

Consequência

Impossibilidade de medir a quantidade distribuída e a qualidade da emulsão utilizada na pista.

Recomendação

Criar em até 60 dias procedimento que controle a realização de testes e ensaios que comprovem o atendimento das especificações constantes no projeto básico e nos normativos.

III - CONCLUSÃO

Em face dos exames realizados e considerando as demais informações, foram constatados:

GESTÃO	SUBITEM	CLASSIFICAÇÃO
GESTÃO DE SUPRIMENTOS DE BENS E SERVIÇOS	1.1, 1.2, 1.3, 1.4, 1.5 e 1.6	Média



Brasília, .

Coordenação de Inspeção de Licitações e Contratos Especializados-COLES



Documento assinado eletronicamente pela **Controladoria Geral do Distrito Federal**, em 28/05/2019, conforme art. 5º do Decreto Nº 39.149, de 26 de junho de 2018, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal Nº 121, quarta-feira, 27 de junho de 2018.



Para validar a autenticidade, acesse o endereço <http://saeweb.cg.df.gov.br/validacao> e informe o código de controle **74615FC5.F5619C96.BB168A8E.F9C1CA1D**