



**GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL**  
**COMPANHIA URBANIZADORA DA NOVA CAPITAL DO BRASIL**  
Diretoria Jurídica  
Departamento Jurídico Consultivo

Parecer SEI-GDF n.º 272/2021 - NOVACAP/PRES/DJ/DECONS

**Senhor Chefe do Departamento Jurídico Consultivo,**

**Relatório**

1. O engenheiro Elias Maia El Zayev, da Seção de Projetos e Orçamentos, encaminhou o Memorando Nº 93/2021 - NOVACAP/DEINFRA/DIPROJ/SEPROJ (62756487) ao Sr. Diretor de Urbanização, sugerindo o pronunciamento desta Diretoria Jurídica sobre a possibilidade de utilização para a composição do preço do material betuminoso para fins licitatórios o preço do produtor divulgado pela ANP, preço este utilizado pelo DNIT para reequilíbrio econômico-financeiro dos Contratos, conforme Instrução nº 10/DG/DNIT, de 16 de maio de 2019.

2. A consulta for formulada nos seguintes termos:

*Considerando que estamos em fase preparatória de novo procedimento licitatório para a contratação de serviços de reparo de pavimentação asfáltica.*

*Considerando que o material betuminoso é atrelado ao dólar, e que este fato ocasiona alta volatilidade no preço do produto.*

*Considerando que no último edital lançado para aquisição de material betuminoso, aquisição de RR 2C, 00112-00112-00017428/2020-11, SEI (62497275), que apontou o preço orçado como inexequível.*

*Considerando que em caso pretérito já houve procedimento licitatório fracassado em decorrência do valor apresentado, 00112-00029058/2018-32, e que resultou em contratação direta.*

*Considerando que a atual composição de preço do processo licitatório a ser lançado foi feita a partir da tabela ANP de março, pois a Agência ainda não emitiu tabela atualizada, vale ressaltar que a tabela ANP é lançada considerando sempre a cotação do mês anterior, sendo que até a presente data a tabela referente a abril ainda não foi divulgada, o que ocasiona quase 60 (sessenta) dias de atraso, o que é de grande prejuízo para um material com grande volatilidade.*

*Considerando que a ANP disponibiliza tabelas produtor e distribuidor, e que a tabela produtor é lançada de forma mais atualizada que a de distribuidor, possuindo consideráveis variações de preços entre elas.*

*Considerando que o DNIT usa o valor referencial para o reequilíbrio os preços da tabela do produtor, Instrução de Serviço nº 10/ DNIT, SEI (62672931).*

*Diante disso, sugere-se uma consulta à Diretoria Jurídica a possibilidade de utilização para a composição do preço do material betuminoso para fins licitatórios o preço do produtor conforme a Instrução 10 do DNIT acima mencionada.*

3. É o Relatório.

**Análise**

4. É público e notório que desde o final de 2014 os preços dos materiais betuminosos vêm sofrendo um aumento significativo, bem maior do que a inflação, o que tem gerado um impacto na elaboração das propostas para as licitações.

5. Não há no âmbito da NOVACAP qualquer instrumento que trate sobre a metodologia para definição de preços de referência para aquisição e transporte de materiais betuminosos.

6. O Tribunal de Contas do Distrito Federal – TCDF já prolatou diversas Decisões sobre esta matéria no sentido de que o custo desses materiais seja estimado com base no valor mais atual divulgado pela Agência Nacional de Petróleo e que o BDI incidente seja limitado a 15% (Decisões nºs 1958/2011, 3604/2015).

7. Ocorre que ANP vem publicando a tabela com os preços distribuidor com um grande atraso, tanto que hoje, 27 de maio, a última conhecida refere-se ao mês de março, o que prejudica de sobremaneira a elaboração de um orçamento referencial atualizado, situação essa que vem prejudicando as licitações desta Companhia para aquisição de material asfáltico, uma vez que os preços orçados não retratam o valor de mercado, já que defasados.

8. A NOVACAP, como toda a Administração Pública do Distrito Federal, nos seus orçamentos estimativos para aquisição de materiais betuminosos, cumprindo orientação do TCDF, que por sua vez segue a do Tribunal de Contas da União, utiliza a Tabela distribuidor da ANP, conforme se percebe pelo extrato produzido pelo Serviço de Jurisprudência do TCDF, em decorrência da Decisão nº 1869/2018, prolatada na Representação ofertada conjuntamente pelo Sindicato da Indústria da Construção Civil do Distrito Federal – Sinduscon/DF e pela Associação Brasileira de Construtores – Asbraco, com pedido de cautelar, acerca de irregularidade no Edital da Concorrência n.º 06/17-DER, lançado pelo Departamento de Estradas de Rodagem do Distrito Federal, *in verbis*:

LICITAÇÃO. CONTRATO. OBRA. MATERIAL BETUMINOSO. VARIAÇÃO DE PREÇOS REGULADOS PELA AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO - ANP. PROJETO BÁSICO. COMPOSIÇÃO DE CUSTOS. ORÇAMENTO ESTIMATIVO. PREÇO MÉDIO. PREÇO DE MERCADO. PAGAMENTO MEDIANTE RESSARCIMENTO DE VALOR IMPRESSO EM NOTA FISCAL. EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DO CONTRATO. AUSÊNCIA DE COBERTURA CONTRATUAL.

1. “A composição dos preços dos materiais betuminosos sofre variações, tanto para cima quanto para baixo, ou seja, o aumento não se dá de forma linear crescente para todos os itens, devendo a jurisdição adotar um preço médio, conforme entendimento do TCU no Acórdão 1447/2010-Plenário”.

2. Não se admite a realização de pagamento de serviço contratado mediante ressarcimento de valor apostado em nota fiscal sob alegação de imprevisibilidade dos preços praticados no mercado, por ausência de fundamento legal e por violação ao princípio do planejamento, o que só se admite, excepcionalmente, em caso de ausência de cobertura contratual.

3. Não é exigível a previsão, em edital licitatório, de mecanismo de realinhamento dos custos de materiais sujeitos à volatilidade de preços ao longo da execução dos serviços, ainda que o contrato tenha vigência inferior a um ano, já que o valor do risco inerente ao negócio (previsível) encontra-se incluído no valor do BDI cobrado pela empresa e os riscos imprevisíveis são amparados legalmente pela cláusula de reequilíbrio econômico-financeiro, que independe da anualidade do contrato e é de observância obrigatória pela Administração, desde que preenchidos os requisitos legais. Decisão por unanimidade. (Boletim Informativo Decisões TCDF nº 13/18, página 4)

9. O Acórdão 1447/2010 – TCU – Plenário, por seu turno, fez algumas recomendações ao DNIT, ente as quais:

9.5. alertar o Dnit que:

9.5.1. a média de preços de materiais betuminosos divulgados pela ANP constitui limite máximo admissível de preços;

...

9.5.3. sempre que possível, devem ser adotados os preços divulgados pela ANP na unidade da federação onde se localiza a obra, em especial se os preços praticados no estado forem inferiores aos preços regionais divulgados pela ANP;

9.5.4. os responsáveis pela confecção de orçamentos estimativos de licitações devem ter cautela na escolha da data-base e do preço referencial, em virtude da grande variação de preços no mercado de distribuição de asfaltos, evitando-se a seleção de preços de referência em períodos de pico de preços;

10. O DNIT, a fim de regulamentar a metodologia para definição dos preços de referência para aquisição e transporte de materiais betuminosos, baixou a Portaria 1977, de 25 de outubro de 2017, que assim dispõe:

Art. 1º Os produtos asfálticos necessários às obras de infraestrutura de transportes do DNIT terão seus preços de referência definidos em função do binômio "aquisição + transporte", adotando-se a solução mais vantajosa ao erário em função do acompanhamento de preços realizado e divulgado mensalmente pela Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP e da natureza do transporte.

Art. 2º Os produtos asfálticos terão seus preços de referência para aquisição definidos em função do acompanhamento de distribuição de asfaltos realizado pela ANP em seu endereço eletrônico, por unidade da federação, acrescidos das respectivas alíquotas del CMS, PIS/Pasep, COFINS e BDI diferenciado, função este da desoneração da mão de obra e da eventual inclusão da parcela de Contribuição Previdenciária sobre a Renda Bruta - CPRB.

§ 1º A eventual correção do BDI diferenciado faz-se necessária em virtude de o Plano Brasil Maior ter instituído a desoneração da mão de obra e a inclusão da parcela de Contribuição Previdenciária sobre a Renda Bruta - CPRB, nas obras e serviços de infraestrutura enquadrados nos grupos 421, 422, 429 e 431 da CNAE2.0, conforme preconizado no Memorando Circular nº 01/2015-DIREX.

§2º Os preços iniciais de aquisição dos produtos asfálticos serão reajustados para o mês-base de referência do projeto ou do contrato por meio de índices setoriais de Cimento Asfáltico de Petróleo, de Asfalto Diluído de Petróleo e de Emulsão Asfáltica, conforme orientações preconizadas na Instrução de Serviço DNIT nº04/2012.

Art. 3º Os preços de referência para o transporte dos produtos asfálticos serão calculados a partir das novas equações tarifárias, apresentadas na tabela abaixo e definidas em função da natureza do transporte, das condições do pavimento e das distâncias de transporte envolvidas.

Natureza do Transporte	Equações Tarifárias de Transporte (R\$)
Rodovia pavimentada	$(26,939 + 0,253 \times D)$ por tonelada
Rodovia em revestimento primário	$(26,939 + 0,299 \times D)$ por tonelada
Rodovia em leito natural	$(26,939 + 0,412 \times D)$ por tonelada

§ 1º As novas equações tarifárias têm como referência o mês-base de julho de 2014 e incluem todos os custos diretos envolvidos com o transporte de produtos asfálticos, excetuando-se ICMS, BDI diferenciado, conforme preconizado no Memorando Circular nº 02/2012-DIREX, e eventuais despesas relacionadas ao pagamento de pedágio em rodovias concessionadas.

§ 2º Os preços iniciais para o transporte dos produtos asfálticos serão reajustados para o mês-base de referência do projeto ou contrato, segundo sua natureza, por meio do índice setorial de Pavimentação, conforme orientações preconizadas na Instrução de Serviço DNIT nº 04/2012.

Art. 4º A origem do cimento asfáltico de petróleo e do asfalto diluído de petróleo será definida no local das refinarias da Petrobras ou nas capitais das unidades da federação com divulgação de preços na base da ANP. No caso das emulsões asfálticas e dos asfaltos modificados, a origem destes materiais será definida nas bases de industrialização do respectivo produto asfáltico mais próximas à localização das obras, conforme ilustrado na cadeia produtiva a seguir (Figura 01). A adoção deste critério objetiva reduzir as distorções advindas da ponderação de preços e quantidades na base de cálculo da ANP.



Art. 5º Os preços de referência dos produtos asfálticos serão definidos por meio da realização de estudo comparativo com, pelo menos, 3 (três) origens diferentes e com maior proximidade em relação à localização da obra, respeitando-se as premissas definidas no Artigo 4º e adotando-se como referência a condição mais vantajosa ao erário em função do binômio "aquisição + transporte".

§ 1º O referido estudo comparativo, com suas respectivas memórias de cálculo, constitui parte integrante do projeto e deverá constar obrigatoriamente da documentação mínima necessária à aprovação dos projetos e anteprojetos para fins de comprovação e auditoria.

§ 2º Na inexistência de preço de algum produto asfáltico nas unidades da federação, deverão ser utilizados os preços regionais disponibilizados pela ANP, adotando-se como referência a localização das refinarias mais próximas à obra.

§ 3º Caso ainda persista a impossibilidade de definição dos preços de referência de algum produto asfáltico, deverão ser utilizados os preços nacionais disponibilizados pela ANP, adotando-se como referência a localização da refinaria mais próxima à obra.

§ 4º Para os demais produtos asfálticos não contemplados no acompanhamento de preços da ANP, a definição dos preços de referência deve ser realizada por meio da realização de cotação de preços nas distribuidoras, em conformidade às orientações preconizadas na Instrução de Serviço DNIT nº 15/2006.

....

11. Ou seja, os produtos asfálticos têm os seus preços de referência para aquisição definidos em função do acompanhamento de distribuição de asfaltos realizados pela ANP.

12. Entretanto, pelas informações prestadas pela Seção de Projetos e Orçamentos, a utilização dos atuais critérios para definição dos valores orçamentários não reflete mais os reais preços praticados pelo mercado, razão pela qual consulta esta Diretoria sobre a possibilidade de utilizar para a composição do preço do material betuminoso para fins licitatórios o preço do produtor, que é utilizado pelo DNIT para concessão do reequilíbrio econômico-financeiro dos seus contratos.

13. O DNIT, considerando a volatilidade na comercialização dos produtos asfálticos, cujos preços são vinculados ao dólar e preço internacional do barril de petróleo, e, ainda que os preços médios ponderados dos distribuidores de asfalto divulgados pela ANP – Agência Nacional do Petróleo não estão refletindo as variações do mercado de aquisições, bem como pelo fato de ter sido alterada a metodologia para apuração dos índices de reajustamento desses produtos que passaram a ser obtidos em função da variação de preços na base de produtores e importadores da ANP, baixou a IS nº 10/DG/DNIT, de 16 de maio de 2019, que estabeleceu

procedimentos e critérios para o reequilíbrio econômico-financeiro de contratos administrativos decorrente do acréscimo ou decréscimos, dos custos de aquisição de materiais asfálticos, assim como para a abertura de critério de pagamentos objetivando a separação dos insumos asfálticos dos serviços de pavimentação, além de regulamentar a forma de cálculo dos índices de reajustamento compostos para misturas comerciais.

14. É de se ressaltar que a NOVACAP, para o reequilíbrio de preços de produtos betuminosos, utiliza os parâmetros da citada Instrução, conforme parágrafo único do art. 210 do RLC –NOVACAP.

15. É indispensável que a Administração Pública, para licitar, tenha estimativa prévia do custo do produto, a fim de verificar se possui recurso suficiente e se o preço proposto é exequível e compatível com o praticado pelo mercado.

16. Essa estimativa de custo pode ser obtida por diversas formas, a depender do produto. No Distrito Federal o Decreto nº 39.453/2018 regulamenta a Lei Distrital nº 5.525/2018, que estabelece que, em compras e contratações de bens e serviços, qualquer que seja a modalidade de licitação, o valor a ser pago não seja superior à média de preços do mercado, no âmbito do Distrito Federal. As obras e serviços de engenharia já seguem uma outra norma.

17. O RLC da NOVACAP, em seus artigos 39 a 43, estabelece os critérios para definição da estimativa do objeto a ser licitado, remetendo os casos de contratação de obras e serviços de engenharia ao disposto nos §§ 2º e 3º do art. 31 e § 1º, inciso II, art. 42 da Lei nº 13.303/2016.

18. No que diz respeito à aquisição de materiais betuminosos, a NOVACAP, seguindo a orientação do TCDF, elabora seu orçamento com base na última tabela produtor divulgada pela ANP, aplicando, ainda, a metodologia praticada pelo DNIT, nos termos do art. 2º da Portaria 1977/2017 – DNIT, acima transcrita, que, segundo, a área técnica, em decorrência do atraso de sua divulgação e da alta volatilidade do preço do material betuminoso, não reflete mais o real valor de mercado, o que vem causando enormes transtornos às licitações desta Companhia, resultando, inclusive, em licitação fracassada, por três vezes, já que os licitantes apresentaram preços superiores ao estimado (processo nº 00112-00029058/2018-32).

19. Assim, se tal fato vem ocorrendo, há necessidade de ser alterada essa pesquisa de preços, de modo que esta culmine com a elaboração de um orçamento exequível. Entretanto, para que isto ocorra, há necessidade desse novo critério ser devidamente justificado pela área técnica e que, efetivamente, traduza o valor médio do mercado, podendo, ser utilizado, até mesmo os critérios previstos nos arts. 39 a 43 do RLC da NOVACAP, entre outros.

20. É de se ressaltar que a estimativa do objeto a ser licitado pela NOVACAP se dá na forma prevista em seu RLC que, por sua vez, segue a orientação da IN nº 5/2014, alterada pela IN nº 3/2017, da então Secretaria de Logística e Tecnologia do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que preveem, expressamente, que na pesquisa de preços poderão ser utilizados outros critérios ou metodologias não previstos, desde que devidamente justificados pela autoridade competente.

## **Conclusão**

20. A utilização ou não da tabela importador da ANP, é uma decisão que deverá ser tomada, exclusivamente, pela área técnica desta Companhia, que deverá ter em mente que os preços referenciais de um orçamento devem refletir a realidade do mercado, que são obtidos por meio de uma pesquisa de preço realizada com o maior número possível de cotações de fontes diversas.

21. Se hoje a Tabela de Preços produtor da ANP é a que melhor traduz o preço médio do mercado em relação aos produtos betuminosos, o nosso entendimento é que a NOVACAP poderá valer-se dela para elaboração de seus orçamentos. No entanto, é a área técnica responsável pelos orçamentos que deverá definir o critério para fixação do preço estimado, com a devida justificativa, observadas os apontamentos lançados neste Parecer.

**Antônio Marques dos Reis Filho**

**OAB-DF nº 35184**

1. Acolho os termos do presente Parecer SEI-GDF n.º 272/2021 - NOVACAP/PRES/DJ/DECONS, pelos seus próprios fundamentos.
2. Após a manifestação de Vossa Senhoria, sugiro que sejam os autos encaminhados a Diretoria de Urbanização para conhecimento.

**EURÍPEDES AURELIANO JÚNIOR**

**Chefe do Departamento Jurídico Consultivo da Diretoria Jurídica**

**OAB-DF nº 18.086**



Documento assinado eletronicamente por **ANTONIO MARQUES DOS REIS FILHO-Mat. 8400973336-1, Assessor(a).**, em 31/05/2021, às 14:45, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **EURÍPEDES AURELIANO JUNIOR Matr - 0973.532-1, Chefe do Departamento Jurídico Consultivo**, em 31/05/2021, às 14:45, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:  
[http://sei.df.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?](http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0)  
[acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0)  
verificador= **62953129** código CRC= **1134ECA2**.

"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"

Setor de Áreas Públicas - Lote B - Bairro Guará - CEP 70075-900 - DF