



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
TERCEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

Informação nº: 176/2015-3ª Diacomp

Brasília (DF), 25 de setembro de 2015.

Processo nº: 7193/2015

Jurisdicionada(s): Companhia Urbanizadora da Nova Capital – Novacap
Cia Imobiliária de Brasília – Terracap

Assunto: Representação

Montante em exame: R\$ 10.544.947,16 (08/2014)

Prejuízo Identificado: R\$ 5.494.221,79 (08/2014)

Ementa: Representação do MPJTCDF. Possíveis irregularidades na execução de obras no Autódromo Nelson Piquet sem licitação e sem contrato específico. Decisão nº 1007/2015. Alegações da Novacap, Terracap e Basevi. Inspeção. Análise. Indício de irregularidade na utilização do CT nº 737/2009. Identificação de possível superfaturamento.

Senhor Diretor,

Cuidam estes autos da Representação nº 13/2015-CF, da lavra da Procuradora Cláudia Fernanda de Oliveira Pereira, acerca de execução pela empresa Basevi de obras no Autódromo Nelson Piquet, sem licitação competente e lastro contratual específicos, aproveitando-se irregularmente de ajuste preexistente para logradouros públicos, em especial o Contrato nº 737/09 e o Convênio nº 53/14.

2. Segundo o *Parquet*, as referidas obras fariam parte da iniciativa governamental para realização da Fórmula Indy em Brasília, a qual foi suspensa judicialmente, com a consequente revogação dos Pregões Eletrônicos nº 75/2014, nº 77/2014 e



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO

TERCEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

nº 01/2015 pela Novacap¹. No entanto, confirmou-se a informação de que a empresa Basevi teria executado obras na pista.

3. Ao tomar conhecimento da aludida Representação, na Decisão nº 1007/2015, Peça 9, o Tribunal decidiu o seguinte:

II. tendo em conta o disposto no art. 195, § 6º, do RI/TCDF, determinar à Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil, à Companhia Imobiliária de Brasília e à empresa Basevi Construções S.A., que apresentem, no prazo de 15 (quinze) dias, as alegações que considerarem pertinentes em relação aos pontos suscitados na aludida representação;

4. As referidas jurisdicionadas e a empresa Basevi foram regularmente notificadas mediante Peças 15, 16 e 17.

5. Em resposta, a Basevi encaminhou as suas alegações, Peça 20.

6. A Procuradora Cláudia Fernanda de Oliveira Pereira remeteu relação da Novacap das obras que já foram executadas no DF mas não pagas, para que se possa fazer o controle da ordem cronológica de pagamentos, de acordo com o Ofício nº 73/2015-CF e anexo, Peças 22 e 23.

7. Em face de solicitação, o TCDF concedeu prorrogação do prazo à Novacap, consoante o Despacho Singular nº 129/15-GCIM, Peças 24 e 26.

8. O Tribunal também concedeu a prorrogação do prazo à Terracap, consoante Despacho Singular nº 134/15-GCIM, Peças 29 e 31.

9. Em atendimento à referida Decisão, por meio do Ofício nº 752/2015-GAB/PRES e anexos, a Novacap encaminhou as informações pertinentes, Peça 36.

10. Em resposta à mesma deliberação plenária, a Terracap enviou resposta, mediante o Ofício nº 267/2015-PRESI e anexos, Peça 37.

11. No Ofício nº 223/2015-MPC/PG, Peça 48, o Ministério Público junto ao TCDF trouxe ao conhecimento do Tribunal documento do MPDFT requerendo informações sobre as obras da pista do Autódromo.

I - Dos Objetivos da presente Informação

12. Nesta fase processual, examina-se o mérito da Representação em tela, em face do item II, da Decisão nº 1007/2015.

¹ Fornecimento, montagem e instalação de barreiras de pneus, de *guardrail*, grade de proteção e plantio de grama.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
TERCEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

II - Das Alegações

13. A seguir, segue resumo das alegações apresentadas pelas jurisdicionadas e pela Basevi, em razão do item II, da Decisão nº 1007/2015.

II.1 - Novacap

14. Na Peça 36, a Novacap esclarece que há três tipos de manutenção de pavimentos: conservação, restauração e reconstrução. O mais simples é a “conservação” que requer serviços de engenharia para corrigir as deficiências funcionais e também para evitar a aceleração de danos futuros em sua estrutura.

15. Informa ainda que o tipo mais utilizado de pavimento urbano e rodoviário é o pavimento flexível, composto por um revestimento asfáltico e uma ou mais camadas de material granular denominadas de base. O referido revestimento tem vida útil limitada a dez anos.

16. A Companhia aduz que o revestimento asfáltico é uma mistura de material betuminoso e material granular, sendo a mais comum o CBUQ, concreto betuminoso usinado a quente, composto, entre outros, de cimento asfáltico de petróleo – CAP. Contudo, com o decorrer do tempo, o CAP perde suas propriedades, apresentando defeitos como desagregação de material graúdo e surgimento de fissuras e trincas. Quando detectadas tais falhas, entende que as ações de manutenção indicadas são do tipo “conservação”, mais econômicas pois o estágio de deterioração do pavimento ainda não afetou as funções estruturais.

17. No caso do autódromo Nelson Piquet, a Novacap sustenta que, na vistoria técnica conduzida pela equipe responsável para definir as diretrizes de projeto, foi indicada a necessidade de executar uma manutenção do tipo “conservação”, uma vez que a estrutura estava preservada.

18. Foi estabelecido também o uso do traço aberto da faixa “A” do DNIT, tendo como vantagens: “o incremento do coeficiente de atrito, a possibilidade de armazenar a água em seus interstícios sem causar bombeamento de finos, por causa da carga cíclica aplicada, e a não necessidade de adicionar outros elementos, como **polímeros**, em sua composição, desonerando desta forma os custos dos serviços de manutenção”.

19. Com relação aos pontos suscitados no parágrafo 3º da Informação nº 52/2015, a Companhia alega o que se segue.

20. Nesse particular, vale registrar que, na aludida Informação, Peça 4, o Corpo Técnico sintetizou as irregularidades contidas na citada Representação, da seguinte forma:



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO

TERCEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

- a) realização de obras no Autódromo Nelson Piquet sem licitação e contrato específicos vinculados a este objeto;
- b) utilização do Contrato nº 737/2009, celebrado com a empresa Basevi, referente a logradouros públicos localizados na Asa Norte (outro objeto), para suportar as referidas obras, caracterizando a extensão do objeto desse contrato. Pesa ainda, segundo o MPjTCDF, o fato de a tecnologia utilizada para execução do Autódromo ser diferenciada e incompatível com o objeto constante do citado contrato;
- c) consequente extrapolação do limite de acréscimo permitido por lei para aditivação do Contrato nº 737/2009;
- d) tais irregularidades, ao que tudo indica, ocorreram por determinação dos responsáveis pela Novacap e Terracap;
- e) falta de recebimento dos pagamentos dos serviços executados pela empresa Basevi;
- f) apesar de utilizar o Contrato nº 737/2009, ainda que de maneira irregular, faz menção ao Convênio nº 53/2014, para justificar o montante necessário para realização dos serviços relacionados, de R\$ 16.439.217,71 (data de referência 08/2009).

21. No tocante aos itens “a”, “b” e “d”, a Novacap explica que o Contrato nº 737/2009 compreende “a execução de serviços especializados em manutenção de vias e logradouros públicos, constando de recuperação de pavimento asfáltico com substituição por fresagem, reciclagem ou reposição de concreto asfáltico, construção e recuperação de elementos de drenagem pluvial, na Asa Norte, Lago Norte, Varjão, Sobradinho. Sobradinho II, Paranoá e Planaltina-DF”. Nesse contexto, sustenta que os serviços no Autódromo podiam ser efetuados no bojo do aludido Contrato, haja vista que o objeto e a localidade² estavam compreendidos no objeto contratual e no espaço geográfico do ajuste, razão pela qual entende que não houve extensão irregular do Contrato em foco.

22. Com relação ao item “c”, extrapolação do limite de acréscimo contratual permitido por lei, a jurisdicionada alega que todos os aditivos ao Contrato nº 737/2009 foram fundamentados na legislação em vigor, além de terem sido aprovados pela Assessoria Jurídica daquela Companhia, consoante o Parecer nº 272-A/2010-AS-JUR-PRES, de 25/08/2010, Peça 36, fls. 49/52. Em face desse documento, como os serviços objeto do contrato em questão são considerados contínuos, a duração do ajuste

² Ao lado do Eixo Monumental, no Setor de Recreação Pública Norte (SRPN).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO

TERCEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

pode ser prorrogada por até sessenta meses, por força do art. 57, inciso II, da Lei nº 8.666/93.

23. A respeito do item “e”, no tocante ao Autódromo, a jurisdicionada explica que foi executado e pago o valor de R\$ 1.006.294,57, no período de 06/12 a 17/12/2014, mas que restam pendentes de pagamento os serviços executados no período de 18/12/2014 a 28/01/2015, tendo em vista que o saldo existente foi cancelado pela Ordem de Serviço nº 004/2015-DITEC/Terracap, em 28/01/2015.

24. Relativamente ao item “f”, esclarece que o Convênio nº 053/2014, celebrado entre a Terracap e a Novacap, teve como objeto o estabelecimento de mútua cooperação entre os partícipes visando a alocação de recursos pela Terracap à Novacap, destinados à execução de manutenção de vias e logradouros públicos constando de recuperação de pavimento asfáltico com substituição por fresagem, reciclagem, recuperação de concreto asfáltico, construção e recuperação de elementos de drenagem pluvial em diversos locais do Distrito Federal. Acrescenta ainda que os serviços para execução de reforma e adequação do Autódromo pela Basevi foram estimados em R\$ 16.439.217,71.

II.2 - Terracap

25. Na Peça 37, fl. 1, por intermédio do Ofício nº 267/2015-PRESI, a Terracap encaminha manifestação da Diretoria Técnica e de Fiscalização, por meio do Despacho nº 406/2015-GEREN, fls. 121/124.

26. No mencionado Despacho, é ressaltado que convênio é instrumento jurídico utilizado quando há comunhão de interesses entre entidades públicas de qualquer espécie para realização de objetivos comuns e vinculados ao interesse público.

27. Assim, foi celebrado o Convênio nº 53/2014, cuja cláusula terceira estabelece que a Novacap é obrigada a praticar todos os atos indispensáveis a execução dos serviços decorrentes da alocação de recursos objeto desse ajuste, executando diretamente ou mediante a contratação de terceiros, respondendo exclusiva e integralmente perante a Terracap, pela execução dos serviços contratados, inclusive dos subcontratados.

28. Nesse diapasão, assinala que a Novacap optou por subcontratar os serviços objeto desse Convênio, dividindo-os em oito lotes. Nisso, o lote 2 foi destinado à empresa Basevi, consoante o Contrato nº 737/2009. Inicialmente, as obras foram executadas com recursos do Convênio nº 124/2009, mas posteriormente houve mudanças nas fontes de recursos, sendo que numa delas foi incluído o Convênio nº 53/2014, no 7º Termo de Apostilamento.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO

TERCEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

29. Registra que, mediante o Contrato nº 737/2009, foi feito um único pagamento que continha serviços executados no Autódromo (32ª medição).

30. No tocante à suposta extrapolação do limite de acréscimo legal e à possível incompatibilidade da tecnologia utilizada no Autódromo com o Contrato nº 737/2009, entende que cabe à Novacap esclarecer essas questões.

31. Informa que havia necessidade de aprovação pela Terracap de um novo Plano de Trabalho para que o montante de R\$ 16.439.217,71 fosse contemplado no aludido Convênio, mas essa aprovação não ocorreu, Peça 37, fls. 112/113. Mencionado valor diz respeito à estimativa de preços para a reforma e adequação do Autódromo.

32. Esclarece que, desde que a Direção atual assumiu a gestão da Terracap, não foram realizados pagamentos de serviços relativos ao Autódromo. Ressalta que a determinação daquela unidade tem sido por providenciar uma contratação específica para a reforma do Autódromo e assim dar continuidade aos serviços necessários a sua conclusão. Relata que existem, em andamento, alguns pagamentos de faturas mas que não se referem a serviços atinentes ao Autódromo.

II.3 - Basevi

33. Na Peça 20, a Basevi aduz que o Contrato nº 727/2009 teve origem na Concorrência nº 37/2008-ASCAL/PRESI, a qual foi analisada no Processo nº 26697/2008. Entende que as referidas licitações e Contrato não guardam qualquer vínculo com a Concorrência nº 026/2014-ASCAL/PRESI nem com o Termo de Compromisso firmado entre o GDF e a empresa Rádio e Televisão Bandeirantes Ltda. nem com o Contrato nº 63/2014.

34. Argumenta que, em virtude da Ordem de Serviço nº 145/2014-DITEC, de 27/11/2014, Peça 3, fl. 60, na condição do subscritora do aludido Contrato, a Basevi não poderia inadimplir os termos pactuados, sob pena de lhe recaírem pesadas sanções por parte da contratante e do TCDF. Anota que, à época, não havia ainda decisão definitiva a respeito da Concorrência nº 26/2014. Posteriormente, de acordo com a Carta nº 002/2015-PRESI, registra que a Novacap lhe determinou a suspensão dos serviços. Os serviços foram executados no período de 12/2014 e 01/2015.

35. Desse modo, argumenta que não houve participação da Basevi nessas tratativas, visto que tão somente cumpriu o comando da Ordem de Serviço e, ante a determinação, promoveu a paralisação dos serviços. Tampouco teve participação nos eventos relacionados ao comentado Termo e Concorrência nº 26/2014.

36. Assim, alega que não é razoável que a Administração se abstenha de efetivar o devido pagamento pela execução do serviço, haja vista a determinação



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO

TERCEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

da contratada e o fundamento no aludido Contrato.

37. Entende que não existe a alegada extensão do objeto, pois há contrato específico para a realização de serviços de mesma natureza, o qual foi precedido de licitação, e este ajuste comportaria o Autódromo, visto que está compreendido no espaço geográfico abarcado na cláusula primeira do Contrato nº 737/2009³.

38. Em razão do exposto, sustenta que a Basevi não pode ser punida pela sua disposição de adimplir as cláusulas contratuais como vem acontecendo, pois não recebeu pelos serviços executados no Autódromo, na medida em que não deu causa nem participou das tratativas.

39. Apresenta os mesmos argumentos da Novacap resumidos nos parágrafos 14/18.

40. Por fim, requer, entre outros, que se considerem improcedentes as questões suscitadas na Representação e, de outro lado, consistentes os seus esclarecimentos expendidos, determinando à Administração que adote as providências decorrentes disso. Caso o TCDF indefira os pedidos, solicita a especificação expressa dos dispositivos legais e das cláusulas contratuais e editalícias que foram desatendidos pela Basevi.

III - Da Inspeção

41. A fim de elucidar algumas questões junto à Novacap, entendeu-se pertinente a realização de inspeção.

42. Em observância à autorização do Presidente e à designação de inspeção, este Órgão Técnico encaminhou a Nota de Inspeção nº 30/2015-3ªDIACOMP, Peças nºs 39, 40 e 42.

43. Considerando que o prazo havia expirado, foi reiterado o cumprimento da citada Nota, Peça 43.

44. Em atendimento à Nota, a jurisdicionada enviou resposta, por meio do Ofício nº 1487/2015-GAB/PRES e CD anexo, Peça 44 e DA8⁴.

45. Posteriormente, após solicitação por *email*, a fim de complementar dados, a Novacap enviou virtualmente os arquivos requeridos sobre plantas de pavimentação, Associado DA9. Referida informação foi depois materializada no Ofício nº

³ Asa Norte, Lago Norte, Varjão, Sobradinho, Sobradinho II; Paranoá e Planaltina-DF.

⁴ A nomenclatura "DA", empregada nesta Informação, refere-se a documentos associados ao Processo, no e-TCDF.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO

TERCEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

1577/2015-GAB/PRES, Peça 50.

46. No dia 24/08/2015, a equipe de inspeção fez vistoria em companhia dos representantes da Novacap, Eng. José Augusto Fázio, fiscal responsável pela obra do Autódromo, Eng. Luiz Rogério Pinto Gonçalves, Diretor da DOE, e da empresa Basevi, Eng. Joaquim da Silva Teles.

47. Posteriormente, foi remetida a Nota de Inspeção nº 40/2015-3ª DIA-COMP, Peça 51, a fim de obter informações sobre os pagamentos realizados à Basevi. A jurisdicionada enviou os dados solicitados, por meio do Ofício nº 1731/2015-GAB/PRES, Peça 52, e Associado DA1.

IV - Do Resumo da Documentação Enviada

IV.1 - Do Contrato nº 737/2009

48. O Contrato nº 737/2009 teve origem na Concorrência nº 037/2008-ASCAL/PRES, analisada nos autos do processo nº 26697/2008. O objeto da referida licitação abrangeu o seguinte:

Contratação de empresa de engenharia para execução de serviços especializados em manutenção de vias e logradouros públicos, pavimento asfáltico e elementos de drenagem pluvial em diversos locais do Distrito Federal

49. Por ocasião do exame do respectivo Edital, na Informação nº 106/2008-3ª ICE/AUDIT, registrou-se que a licitação tratava de serviços de natureza contínua necessários ao perfeito funcionamento do sistema viário do DF, tanto no que se refere à questão da pavimentação asfáltica quanto à drenagem pluvial, e também que o objetivo do certame era a manutenção preventiva, e que as contratadas atuariam em cada um dos oito lotes previstos, definidos conforme a disposição geográfica e volume de serviços.

50. Após o resultado do certame, foram firmados diversos ajustes com as vencedoras, de acordo com o lote. Um deles foi o Contrato nº 737/2009, cópia à Peça 37, fls. 41/43.

51. O Contrato nº 737/2009 foi ajustado entre a Novacap e a empresa Basevi Construções S/A, tendo como objeto “serviços especializados em manutenção de vias e logradouros públicos, constando de recuperação de pavimento asfáltico com substituição por fresagem, reciclagem ou reposição de concreto asfáltico, construção e recuperação de elementos de drenagem pluvial, na Asa Norte, Lago Norte, Varjão, Sobradinho, Sobradinho II, Paranoá e Planaltina-DF, de conformidade com as especificações contidas no Edital de Concorrência Pública nº 037/2008 ASCAL/PRES e seus anexos”, lote 2.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO

TERCEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

52. Referido ajuste foi assinado em 24/08/2009, no valor de R\$ 14.461.960,57 (quatorze milhões, quatrocentos e sessenta e um mil, novecentos e sessenta reais e cinquenta e sete centavos), com prazo de execução de 365 dias corridos, a partir da publicação do extrato no DODF, Peça 37. O extrato foi publicado no DODF, em 10/09/2009.

53. Ainda segundo o pacto, os preços seriam fixos e irrealizáveis no período inferior a um ano, cláusula terceira, parágrafo primeiro. A partir desse prazo, os valores seriam reajustados anualmente pelo Índice Nacional da Construção Civil (INCC), FGV-ICC, Brasília (coluna 18).

54. Consoante a Peça 37, fls. 41/92, as modificações contratuais foram sintetizadas no quadro abaixo:

Modificações do Contrato nº 737/2009

Documento	Data	Valor Contratual	Discriminação
Contrato nº 737/2009	24/08/2009	R\$ 14.461.960,57	
Termo de Aditamento "A"	09/09/2010	R\$ 8.000.000,00	Acréscimo do contrato em R\$ 8.000.000,00 e prorrogação dos prazos de execução e de vigência
Termo de Aditamento "B"	07/04/2011	-	Prorrogação dos prazos de execução e de vigência
Termo de Aditamento "C"	21/09/2011	-	Prorrogação dos prazos de execução e de vigência
Termo de Aditamento "D"	23/12/2011	-	Prorrogação dos prazos de execução e de vigência e inclusão de nova fonte de recurso
Termo de Aditamento "E"	09/04/2012	-	Prorrogação dos prazos de execução e de vigência
Termo de Aditamento "F"	06/06/2012	-	Inclusão de nova fonte de recurso
Termo de Aditamento "G"	05/10/2012	-	Prorrogação dos prazos de execução e de vigência até 07/10/2013 e 23/10/2013
Termo de Aditamento "H"	07/12/2012	-	Inclusão de suplementação de crédito
Termo de Aditamento "I"	06/03/2013	R\$ 3.615.490,15	Acréscimo ao valor original de R\$ 3.615.490,15
Termo de Aditamento "J"	27/09/2013	-	Prorrogação dos prazos de execução e de vigência até 06/10/2014 e 22/10/2014
Termo de Aditamento "K"	03/10/2014	-	Prorrogação dos prazos de execução e de vigência até 06/10/2015 e 22/10/2015
1º/6º e 8º/9º Termos de Apostilamento	Diversas datas	-	Inclusão de variadas fontes de recurso
7º Termo de Apostilamento	18/09/2014	-	Inclusão de fonte de recursos proveniente do Contrato Nutra/Proju nº 53/2014

55. A seguir, comenta-se sobre os aditivos relevantes.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO

TERCEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

56. Vale salientar que no Aditamento, de 09/09/2010, foi promovido o acréscimo ao Contrato de R\$ 8.000.000,00 e a prorrogação dos prazos de execução e de vigência, com base no art. 57, inciso II, da Lei nº 8666/93, haja vista a previsão editalícia, a manifestação positiva das empresas, a vantajosidade da prorrogação e os possíveis transtornos com o encerramento contratual, entre outros, consoante Peça 36, fls. 42/48 e Peça 37, fls. 41/43. Destaca-se que tal acréscimo de valor não resultaria de mudança quantitativa ou qualitativa no objeto contratado. Conforme esclarece o Parágrafo Segundo da Cláusula Primeira, os R\$ 8 milhões seriam o “valor correspondente aos serviços a serem prestados durante o prazo prorrogado por este aditivo”. Em se tratando de contrato relativo a serviços de duração continuada, a formalização desse aditamento de valor seria até desnecessária, não afetando os limites estipulados no art. 65, § 1º da Lei nº 8.666/93. Tanto é que, nas prorrogações posteriores, a Companhia não mais explicitou os valores correspondentes.

57. Uma vez que o valor contratual devidamente atualizado era de R\$ 15.417.896,16⁵, o total correspondente aos serviços a serem prestados durante os 180 dias a que se referia o Termo Aditivo “A” seria de R\$ 7.708.948,08, e não R\$ 8 milhões. Nota-se, assim, uma falha no cálculo do valor do Termo Aditivo “A”. Porém, será demonstrado adiante que o valor executado do contrato, ao longo dos 72 meses de sua duração, foi inferior ao saldo contratual em mais de R\$ 4 milhões. Logo, a pequena falha relativa ao valor do Termo Aditivo “A” pode ser relevada.

58. Posteriormente, no Aditamento de 06/03/2013, houve acréscimo ao valor original de R\$ 3.615.490,15, segundo o texto do aditivo, correspondente a 25% do montante originalmente contratado, perfazendo o total de R\$ 18.077.450,72, Peça 36, fls. 76/78 e Peça 37, fls. 66/68.

59. Com base nos dados do referido quadro, observa-se que a vigência do Contrato nº 737/2009 se estendeu de 10/09/2009 até 22/10/2015. Ou seja, setenta e dois meses. Essa extensa duração do contrato será comentada em tópico específico na análise.

60. As justificativas para a prorrogação excepcional, além dos sessenta meses, são a proximidade do término dos prazos contratuais, a chegada do período crítico de chuvas e a inexistência de procedimento licitatório, de acordo com o Doc. 17, Justificativa K, Associado DA8.

61. No caso concreto, nota-se que a jurisdicionada não promoveu expressamente os acréscimos ao valor do contrato relativas às prorrogações sucessivas, com a exceção do Termo Aditivo “A”, conforme mencionado no § 56. Todavia, considera-se que implicitamente isso ocorreu haja vista as prorrogações sucessivas dos prazos de

⁵ Associado DA8, Doc. 7, Justificativa A, fls. 15.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
TERCEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

execução e vigência, consoante Documentos 7, 8, 12, 16 e 17, Justificativas A, B, G, J e K, Associado DA8.

IV.2 - Das Medições Relativas à Pista do Autódromo

62. Segundo a Novacap, foram medidos e pagos serviços no montante de R\$ 1.006.294,57, parte da 32ª medição (R\$ 2.014.471,38) do Contrato 737/2009, referente ao período de 06/12 a 17/12/2014, conforme Peças 44, fl.9 e Peça 36, fl. 8. Os serviços medidos e não pagos perfazem R\$ 6.830.405,35, referentes ao período de 18/12 a 28/01/2015, Peças 44, fl.9 e Peça 36, fl. 8.

63. Em relação aos valores pagos pela Novacap, de R\$ 1.006.294,57, consta do arquivo "1ª Medição.xls" (Associado DA10) a seguinte informação: "Valor pago pela TERRACAP R\$ 1.006.294,57 e depois reteve este valor em outros recebimentos, não recebemos nada do Autódromo". Não se obteve evidência documental apta a comprovar a veracidade dessa afirmação. Ao contrário, os documentos constantes do Associado DA11 confirmam o pagamento à empresa Basevi.

64. Como narrado adiante, os quantitativos medidos pela Novacap apresentaram significativas discrepâncias em relação as medições realizadas pela Basevi. No material apresentado pela empresa constam memórias de cálculos dos quantitativos, baseadas em desenhos detalhados dos quantitativos executados, demonstrando maior coerência com os serviços executados. Assim, optou-se por adotar as medições elaboradas pela Basevi, conforme Associado D10. Os preços unitários dos serviços, de 08/2009, após aplicação do fator "K" de 0,98 (proposta vencedora), foram atualizados para Agosto/2014, conforme INCC, fator de reajustamento de 42,41%. Assim, valor das medições apresentadas pela contratada, atualizado até 08/2014, alcança R\$ 10.554.947,16, conforme detalhado no § 129.

65. Logo, o valor dos serviços executados no Autódromo, segundo reivindicado pela Basevi, no âmbito do Contrato nº 737/2009, totaliza R\$ 10.554.947,16.

IV.3 - Do Convênio nº 053/2014

66. O Convênio nº 053/2014 foi celebrado entre a Terracap e a Novacap, tendo como objeto "o estabelecimento de mútua cooperação entre os participantes visando a alocação de recursos pela TERRACAP à NOVACAP, destinados à execução de serviços de manutenção de vias e logradouros públicos, constando de recuperação de pavimento asfáltico com substituição por fresagem, reciclagem, recuperação de concreto asfáltico, construção e recuperação de elementos de drenagem pluvial em diversas localidades do Distrito Federal, conforme "Relação de Obras" contidas no anexo I do Plano de Trabalho, que integra o presente instrumento independentemente de transcrição", assinado em 25/07/2014,



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO

TERCEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

no valor de R\$ 40.000.000,00 (quarenta milhões), Peça 37, fls. 23/30.

67. Logo após a assinatura do Convênio, tornou-se fonte de recursos do Contrato nº 737/2009, consoante o 7º Termo de Apostilamento, de 18/09/2014.

68. Convém notar que, uma vez detectada irregularidade na execução dos serviços de reforma no Autódromo por intermédio do citado Convênio por fuga ao objeto e ao local, há informação de que o executor do Convênio, Antônio Pedro Ferreira Júnior, comunicou verbalmente o fato à então Presidente, consoante o Despacho nº 123/2015-NUINF, Peça 37, fls. 3/4.

69. Contudo, a aludida autoridade solicitou que fosse anexado aos autos o Memorando nº 229/2014, Peça 37, fl. 7, e determinou a execução da citada obra. Po-rém, por entender que o aludido Memorando continha uma ordem manifestamente ilegal, o executor manifestou à Presidente sua posição de não realizar o atesto de nenhuma fatura. Nessa perspectiva, toda a documentação relativa às faturas foram encaminhadas à então Presidente, sem o atesto formal. De qualquer modo, o pagamento foi autorizado pela própria Presidente e realizado, por meio dos Despachos nº s 263/2014-PRESI e 1543/2014-DEFIN, Peça 37, fls. 8 e 9.

70. O referido Convênio está sendo objeto de estudo nos autos do Processo nº 773/2015, mas ainda pende exame de mérito.

V - Da Análise

71. Inicialmente, cumpre destacar que a análise da Representação se restringiu ao Contrato nº 737/2009 no que se refere à pista do Autódromo, logo, não consiste objetivo destes autos o exame da regularidade do Contrato nº 737/2009, ainda mais que a licitação que deu origem ao citado ajuste foi analisada nos autos do processo nº 26697/2008.

72. A dúvida que sobressai é se os serviços do Autódromo realizados em 2014/2015⁶ podiam ser executados com base no Contrato nº 737/2009. A resposta é negativa por vários motivos:

- a) Irregularidade na prorrogação contratual excepcional;
- b) Falha na inclusão de serviços não compreendidos no objeto do Contrato;
- c) Equívoco na inclusão de serviços não contínuos em contrato de natureza continuada.

73. Outras questões são debatidas nos seguintes tópicos:

⁶ Período de 06/12/2014 a 28/01/2015, Peça 36, fls. 7/8.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO

TERCEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

- a) Superfaturamento por quantidades e por sobrepreço;
- b) Regularidade dos pagamentos.

74. A seguir, discorre-se detalhadamente sobre estes pontos.

V.1 - Irregularidade na Prorrogação Contratual Excepcional

75. Uma questão a ser discutida é a regularidade da última prorrogação do Contrato nº 737/2009. Pretende-se provar que é falha, visto que não havia justificativa legal para essa extensão excepcional.

76. O inciso II do art. 57 da Lei nº 8.666/93 prevê a possibilidade de prorrogar a duração de contratos cujo objeto seja a execução de serviços contínuos, limitada a sessenta meses.

Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:

(...)

II - à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses;

77. Como vimos, o aludido Contrato foi estendido, com fundamento no referido dispositivo, em virtude da previsão editalícia, manifestação positiva das empresas, vantajosidade da prorrogação, entre outros.

78. Em diapasão com o preceito legal, o Edital da Concorrência que originou o referido pacto, prevê a cláusula 13.6, (Doc. 1, Edital CC 037 2008, Associado DA8), reproduzida a seguir:

13.6 Na forma do Artigo 57 - II da Lei nº 8.666/93, a prestação dos serviços a serem executados é de forma contínua e poderá ter sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a Administração, limitada a 60 (sessenta) meses.

79. Segundo a jurisdicionada, no Aditamento de 09/09/2010, (Doc. 7, Justificativa A, fls. 1/3, Associado DA8), a vantajosidade da prorrogação dos contratos estava presente, visto que, mesmo sofrendo o reajustamento pelo INCC, os preços da Basevi (R\$ 15.417.896,16) eram inferiores aos da Tabela da Novacap, então em vigor, (R\$ 17.321.789,49), além disso é destacado que o encerramento desses ajustes poderia gerar descontinuidade dos trabalhos desenvolvidos, com possíveis danos aos usuários, notadamente devido ao período de chuva que se aproximava. Nisso, o aludido aditivo deu margem ao acréscimo de R\$ 8.000.000,00, já comentado no §§ 56/57.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO

TERCEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

80. Posteriormente, o destacado Contrato foi objeto de novo aditivo contratual de R\$ 3.615.490,15, de acordo com o Termo de Aditamento de 06/03/2013.

81. É certo que serviços de conservação rodoviária podem ser considerados de natureza continuada, para efeito da incidência do art. 57, inciso II, da Lei de Licitações.

82. Nesse sentido, destaca-se que o TCU ratificou a possibilidade de extensão sucessiva dos contratos de conservação rodoviária, nos Votos condutores da Decisão nº 129/2002⁷ e do Acórdão nº 1805/2004⁸, no Acórdão nº 1626/2007⁹ e citado no voto condutor do Acórdão nº 278/2011.

83. Não cabe, nesta fase processual, discutir eventual divergência de entendimento do conceito de conservação e manutenção rodoviária¹⁰, tampouco sobre a regularidade do enquadramento do Contrato nº 737/2009 como serviço contínuo.

⁷ Em relação aos contratos de conservação de rodovia, que a unidade técnica rejeita a característica de serviço de natureza contínua (item I, letra "a", fl. 105), o TCU já se manifestou sobre a questão em sede de consulta, tendo decidido que "o prazo de duração dos contratos visando serviços de conservação rodoviária deve seguir o que dispõe o art. 47-II (e não 47-I) do DL nº 2.300/86" (vide TC 020.794/90-8, Decisão 83/93 - Plenário, Ata 10/93, Rel. Min. Luciano Brandão Alves de Souza, sessão de 24.3.93). Vale lembrar que o inciso II do art. 47 do Decreto-

lei 2.300/86 refere-se aos contratos de serviços de natureza contínua. (Voto condutor da Decisão nº 129/2002 – Primeira Câmara. TC 016.296/2000-3. Relator: Walton Alencar Rodrigues. Data do julgamento: 09/04/2002).

⁸ Com efeito, o serviço rodoviário por si só é de natureza contínua em sua essência e, da mesma forma, a manutenção das vias, lato sensu, deve também ser considerada como tal. (Voto condutor do Acórdão nº 1805/2004 – Plenário. TC 012.835/2002-9. Relator: Adylson Motta. Data do julgamento: 17/11/2004)

⁹ 9.2. Determinar ao Dnit que:

9.2.1. [...], em contratos de conservação rodoviária, a orientação de que a prorrogação de prazo fundamentada no art. 57, inciso II, da Lei nº 8.666/1993 pode ser efetuada, desde que com a finalidade de garantir preços e condições mais vantajosas à Administração, acompanhada das devidas motivações, em consonância com o interesse público e com o princípio da economicidade, não se admitindo que sejam inseridos, nos planos de trabalho anuais, itens novos não-previstos no orçamento original do contrato, uma vez que tal fato descaracteriza o conceito de serviços de prestação continuada; em outras palavras, aqueles instrumentos devem manter os mesmos itens e preços unitários contidos no orçamento do contrato original, permitindo-se, apenas, que sejam incluídos os quantitativos necessários para fazer frente à respectiva prorrogação de prazo, referente aos período de interesse da Administração; (Acórdão nº 1626/2007-Plenário. TC 001.986/2006-8. Relator: Augusto Nardes. Data do julgamento: 15/08/2007)

¹⁰ Segundo o Manual de Restauração de Pavimentos Asfálticos, do DNIT, no Capítulo 2 Conceituação Manual, item 2.2.3 Terminologia Estabelecida, p. 28/29, a manutenção de uma rodovia compreende: a conservação da rodovia; introdução de melhoramentos dos sistemas de proteção da infra-estrutura e/ou drenagem e/ou dispositivos de segurança e obras complementares; recuperação do pavimento através de sua restauração; e recuperação do pavimento através de sua reabilitação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO

TERCEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

84. Assim, em tese, haja vista a natureza de execução continuada, o Contrato assinado em 24/08/2009 poderia ser prorrogado até agosto/2014, considerando o limite de sessenta meses estabelecido na supracitada regra legal.

85. Ocorre que, além desses sessenta meses, o supracitado pacto foi estendido por mais doze.

86. É correto que, em caráter excepcional, devidamente justificado e mediante autorização da autoridade superior, o prazo, além dos sessenta meses, pode ser estendido por mais doze, conforme §4º, do art. 57, da Lei de Licitações.

87. Nesse contexto, nota-se que a jurisdição promovida promoveu a prorrogação excepcional na Sessão nº 4144ª da Diretoria Colegiada, realizada em 02/10/2014, Peça 36, fls. 93/94, sob o argumento, entre outros, de que “o encerramento desses contratos poderá acarretar transtornos à Administração, e pela proximidade do final do exercício, não sendo recomendável que a NOVACAP corra o risco, neste momento de não contar com esses serviços, vez que nesse período crítico de chuvas, as demandas se avolumam consideravelmente provenientes da população e das Administrações Regionais”. Na mesma peça, fls. 90/92, é assentada a vantagem da continuidade dos serviços pelos mesmos preços contratados, pois seriam inferiores àqueles em vigor na Novacap.

88. Para pontuar, vale observar que essas justificativas para a prorrogação excepcional não fazem qualquer menção à pista do Autódromo.

89. Cabe reproduzir os preceitos legais citados:

Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:

(...)

II - à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses;

(...)

§ 4º Em caráter excepcional, devidamente justificado e mediante autorização da autoridade superior, o prazo de que trata o inciso II do caput deste artigo poderá ser prorrogado por até doze meses.

90. Do texto legal, depreende-se que a regra geral é que o prazo máximo de duração para os serviços de natureza continuada é de sessenta meses. Já o §4º representa verdadeira exceção à previsão ordinária de vigência de contratos de prestação continuada. Nesse diapasão, um prolongamento excepcional deve ser justificado por representar uma situação fora do comum, imprevista ou imprevisível.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO

TERCEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

91. Nessa seara, destacamos em especial a Decisão Normativa nº 01, de 13/04/99, nesta data, sem revogação expressa:

firmar entendimento no sentido de que: (...) c) a prorrogação prevista no art. 57, § 4º, do diploma supramencionado, inserida pela MP n.º 1.081/95 e mantida pela MP n.º 1.500/96, quando efetivada, deve ser de forma cautelosa, observando o caráter excepcional que enseja a dilação;

92. Não é o que aconteceu no caso concreto. Ora, as justificativas para a prorrogação excepcional não tangenciam situações de imprevisibilidade, visto que é inevitável o término de um contrato, de um exercício ou de uma gestão e, do mesmo modo, é plenamente demarcado o regime da estação da chuvas no Distrito Federal, de outubro a abril do ano seguinte.

93. É bom lembrar que a natureza contínua do pacto deu margem à prorrogação de sessenta meses. Nessa perspectiva, é razoável supor que, passados quase cinco anos da execução do ajuste, a jurisdicionada tenha tido tempo suficiente para planejar o devido procedimento de licitação em face do prazo fatal. Assim, é inadmissível que a extensão excepcional tenha origem na falta de planejamento, desídia administrativa ou má gestão, como ocorreu na situação em concreto.

94. Adicionalmente, cumpre destacar que os motivos alegados pela Novacap, de “final do exercício”, “período crítico de chuvas” e “demandas” da população que se avolumam nesse período, não se mostraram aderentes à realidade pretendida pelos gestores, qual seja, a execução de obra no Autódromo, pois quase todo o saldo contratual disponível¹¹ seria, de fato, usado para este fim, e não para atendimento de demandas na Asa Norte. Depreende-se que a intenção dos responsáveis, na verdade, era outra, uma vez que, além da inexistência de condição excepcional que justificasse a pretendida prorrogação, os supostos motivos não se vincularam ao ato, de fato, praticado, em afronta a vertente doutrinária do Direito Administrativo¹².

95. Em virtude do exposto, entende-se que as justificativas apresentadas não amparam a prorrogação excepcional do ajuste, em ofensa ao previsto no § 4º do art. 57 da Lei nº 8.666/93, motivo pelo qual deve ser considerada irregular.

V.2 - Falha na Inclusão de Serviços não Compreendidos no Objeto do Contrato

96. O ponto agora a ser abordado refere-se à falha na inclusão dos serviços do Autódromo no bojo do Contrato nº 737/2009, pois o objeto contratual não comporta

¹¹ O saldo disponível no período da prorrogação excepcional era de R\$ 20.594.905,14 (vide Seção V.6).

¹² Teoria dos Motivos Determinantes.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO

TERCEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

esses serviços, como veremos.

97. Para facilitar, vale reproduzir novamente o objeto do supracitado Contrato, Peça 37, fls. 32/40, que compreende o seguinte:

Constitui objeto do presente contrato a execução, pela CONTRATADA, de serviços especializados em manutenção de vias e logradouros públicos, constando de recuperação de pavimento asfáltico com substituição por fresagem, reciclagem ou reposição de concreto asfáltico, construção e recuperação de elementos de drenagem pluvial, na Asa Norte, Lago Norte, Varjão, Sobradinho, Sobradinho II, Paranoá e Planaltina-DF

(grifos nossos)

98. O pacto, então, abrange a manutenção de vias e de logradouros públicos.

99. Segundo o Termo de Referência e Estimativa, Doc. 2, mesmo e-doc, a licitação abrangeria serviços como fresagem, reciclagem e recuperação do pavimento (inclusive sub-base/base).

100. Além disso, conforme o Termo, uma das justificativa para os serviços contínuos refere-se à necessidade do perfeito funcionamento do sistema viário do Distrito Federal.

101. De início, calha de examinar os conceitos técnicos de alguns termos, segundo o Glossário de Termos Técnicos Rodoviários do DNIT¹³:

AUTÓDROMO Conjunto de pistas e instalações especialmente construídas para corridas automobilísticas.

LOGRADOURO Qualquer via, praça ou área onde é permitida a circulação de pedestres, animais e/ou veículos.

VIA 1) Pista preparada para o trânsito.

102. Também trazemos alguns conceitos da Associação Brasileira de Educação de Trânsito¹⁴:

LOGRADOURO PÚBLICO - espaço livre destinado pela municipalidade à circulação, parada ou estacionamento de veículos, ou à circulação de pedestres, tais como calçada, parques, áreas de lazer, calçadas.

VIA - superfície por onde transitam veículos, pessoas e animais, compreendendo a pista, a calçada, o acostamento, ilha e canteiro central

¹³ http://ipr.dnit.gov.br/publicacoes/700_GLOSSARIO_DE_TERMOS_TECNICOS.pdf

¹⁴ http://abetran.org.br/index.php?option=com_content&task=view&id=46&Itemid=31



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
TERCEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

103. José Afonso da Silva¹⁵ conceitua sistema viário, via urbana e logradouro público da seguinte forma:

Sistema viário, em sentido amplo, é o conjunto das redes, meios e atividades de comunicação terrestres, aquáticos e aéreos que permitem o deslocamento de pessoas e coisas de um ponto a outro do território nacional, estadual ou municipal.

(...)

O conceito urbanístico de "sistema viário", portanto, reduz-se a seu aspecto terrestre, e consiste na ordenação do espaço para o exercício da função de circular.

(...)

"Logradouro" vem de "lograr" e significa o que é ou pode ser logrado ou fruído por alguém, daí também rua, praça ou jardim de uso público.

(...)

"Logradouro público" ... "é a definição genérica de qualquer via, rua, avenida, alameda, praça, cul de sac, largo, travessa, beco, jardim, ladeira, parque, viaduto, ponte, galeria, rodovia, estrada ou caminho"

104. Em confronto com as definições apresentadas, na hipótese em análise, entende-se que a pista do Autódromo não pertence ao sistema viário do Distrito Federal, pois não serve para o trânsito nem tem a função de circulação, tampouco se enquadra no conceito de logradouro público, visto que não é espaço destinado à circulação de pedestres ou de veículos.

105. Em razão disso, sustenta-se falha a inclusão de serviços do Autódromo no bojo do Contrato nº 737/2009.

V.3 - Equívoco na Inclusão de Serviços Não Contínuos em Contrato de Natureza Continuada

106. Outro ponto defendido neste tópico reside na inclusão irregular de serviços não contínuos em contrato de natureza continuada.

107. Como vimos no parágrafo 80/81 desta Informação, admite-se que os serviços de conservação rodoviária possam ser considerados serviços de natureza continuada, para efeito da incidência do art. 57, inciso II, da Lei de Licitações.

108. Vale reproduzir novamente o referido dispositivo legal:

Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei

¹⁵ Direito Urbanístico Brasileiro. 5ª ed. 2008. Malheiros Editores, p. 185 e 202.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO

TERCEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:

(...)

II - à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses;

109. Também é admissível o acréscimo eventual de serviços não previstos inicialmente, na forma fixada no item 6.4 do Edital de Concorrência nº 37/2008¹⁶, licitação que deu origem ao Contrato sob exame, analisada no Processo nº 26697/2008.

110. Porém, ainda que o referido item editalício possibilite a inclusão de serviços fora do ajuste original, isso não quer dizer que a jurisdicionada pode, ao seu livre arbítrio, incluir quaisquer outros serviços, não continuados, com base no aludido pacto. Pois, ao proceder dessa forma, como ocorreu quando acrescentou ao Contrato nº 737/2009 serviços extracontratuais relativos à pista do Autódromo, a jurisdicionada desvirtuaria a natureza dos serviços de prestação continuada existente no mencionado pacto.

111. Então, indaga-se se os serviços ora executados no Autódromo seriam de mesma natureza daqueles feitos no bojo do referido pacto, isto é, serviços de natureza contínua. A resposta negativa é a que salta aos olhos, como veremos.

112. Jessé Torres Pereira Júnior¹⁷ entende que execução continuada é "aquela cuja falta paralisa ou retarda o serviço, de sorte a comprometer a correspondente função estatal ou paraestatal".

113. Nesse diapasão, consoante Decisão nº 5252/96, esta Corte firmou entendimento de que as prestações de serviços de execução de forma contínua, alcançadas pelo inciso II do art. 57 da Lei no 8.666/93, referem-se aos serviços cuja falta paralisa ou retarda o trabalho, de sorte a comprometer a correspondente função do órgão ou entidade.

114. Podemos encontrar a definição desse tipo de serviço no Anexo I, da Instrução Normativa 02/2008, do MPOG, que dispõe que serviços continuados são aqueles "serviços cuja interrupção possa comprometer a continuidade das atividades da Administração e cuja necessidade de contratação deva estender-se

¹⁶ 6.4. Em havendo necessidade de execução de serviços não previstos inicialmente, estes serão pagos de acordo com a Tabela de Preços e Serviços da Novacap, aplicando-se o coeficiente multiplicador "K" ofertado pelo licitante.

¹⁷ Comentários à Lei de Licitações e Contratações da Administração Pública, 4ª ed., Rio de Janeiro: Renovar, 1997, p. 397.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
TERCEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

por mais de um exercício financeiro e continuamente”.

115. Segundo o professor Marçal Justen Filho¹⁸, a identificação dos serviços de natureza contínua se faz a partir da detecção de uma necessidade pública permanente e contínua a ser satisfeita por meio de um serviço.

A identificação dos serviços de natureza contínua não se faz a partir do exame propriamente da atividade desenvolvida pelos particulares, como execução da prestação contratual. A continuidade do serviço retrata, na verdade, a permanência da necessidade pública a ser satisfeita. Ou seja, o dispositivo abrange os serviços destinados a atender necessidades públicas permanentes, cujo atendimento não exaure prestação semelhante no futuro.

Estão abrangidos não apenas os serviços essenciais, mas também compreendidas necessidades públicas permanentes relacionadas com atividades que não são indispensáveis. O que é fundamental é a necessidade pública permanente e contínua a ser satisfeita através de um serviço.

116. Nesse sentido, destacam-se as Decisões nºs 02/02 e 1136/02¹⁹, do TCU.

117. Assim, entende-se que um serviço é considerado de execução contínua quando a essência da natureza de sua execução estiver relacionada ao bom e regular funcionamento do órgão ou entidade, de modo que, por ser de necessidade permanente ou perene, não pode sofrer solução de continuidade na prestação, sob pena de comprometer a continuidade das atividades da Administração.

118. Nessa linha de raciocínio, pode-se notar que a falta da reforma do Autódromo não compromete a função do órgão ou entidade, tampouco a obra se estenderia por mais de um exercício financeiro e continuamente, além disso os serviços não se enquadram no conceito de necessidade pública permanente pois seu atendimento

¹⁸ Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 15ª ed., São Paulo: Dialética, 2012, p. 831.

¹⁹ 8.1.4. observe atentamente o art. 57, inciso II, da Lei 8.666/93, ao firmar e prorrogar contratos, de forma a somente enquadrar como serviços contínuos contratos cujos objetos correspondam a obrigações de fazer e a necessidades permanentes; (TCU, Decisão nº 1136/02, Plenário, Sessão 04/09/2002, Relator Iram Saraiva).

8.1.- conhecer do Pedido de Reexame para, no mérito, dar a ele provimento parcial, tornando insubsistente a determinação feita à Diretoria Regional da ECT no Paraná, por meio do Ofício SECEX/PR nº 02-021/2000, de 24.04.2000, e determinando ao órgão que, ao firmar e prorrogar contratos, observe atentamente o inciso II do art. 57 da Lei 8.666/93, de forma a somente enquadrar como serviços contínuos contratos cujos objetos correspondam a obrigações de fazer e a necessidades permanentes. (TCU, Decisão nº 02/02, Segunda Câmara, Sessão 24/01/2002, Relator Benjamim Zymler)



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO

TERCEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

se exaure após a sua prestação. Assim, entende-se que a prestação em foco não representa um serviço de execução contínua.

119. Para reforçar, é bom que se diga que a execução de reforma do Autódromo não se define como contínua, também, porque essa necessidade da Administração se caracteriza por ser pontual e esporádica, não permanente. Afinal, a açodada prestação dos serviços por meio do Contrato nº 737/2009 foi a solução encontrada para, diante da suspensão da Concorrência nº 26/2014-ASCAL/PRES, solucionar a urgência no cumprimento do acordo do GDF com entidades internacionais para a realização do evento da Fórmula Indy, consoante a Resposta à Requisição de Informação e Documentos, Peça 3, fls. 8/12²⁰.

120. Apenas para contextualizar, insta assinalar que foi assinado Termo de Compromisso entre o então Governador do DF, Agnelo Queiroz, e a Rádio e Televisão Bandeirantes Ltda., em março de 2014, para viabilizar a realização de evento da Fórmula Indy nesta Capital, no Autódromo Nelson Piquet. Assim, foi lançada a Concorrência nº 26/2014-ASCAL/PRES²¹, porém, foi suspensa pela Decisão nº 5528/2014-TCDF, em 06/11/2014, no Processo nº 28628/2014. Essa licitação permanece suspensa. O citado Termo é objeto de exame no Processo nº 22980/2014. O valor estimado da era de R\$ 251.894.634,70.

121. Em face do exposto, entende-se irregular a inclusão dos serviços não previstos originalmente no Contrato nº 737/2009 (execução da pista do Autódromo), considerando que esses serviços não têm natureza continuada, de modo diverso do ajuste, por não atender ao conceito de prestação de serviços de execução contínua, em interpretação do art. 57, inciso II, da Lei de Licitações.

V.4 - Superfaturamento por Quantidades e por Sobrepreço

122. Na análise realizada, constatou-se que a utilização do Contrato nº 737/2009 para execução de obras de terraplenagem e pavimentação do Autódromo

²⁰ 9. Em resposta a esse questionamento, em razão da suspensão da Concorrência nº 26/2014-ASCAL/PRES, a Presidência da Novacap informou à Terracap que a Novacap, através de Contrato com a empresa Basevi, executará todos os serviços necessários para adequação do Autódromo internacional de Brasília para a realização da prova automobilística Indy 300.(Doc.01)

10. Portanto, face à urgência no cumprimento do Acordo do GDF com as entidades internacionais, o Governo anterior do DF, fazendo uso de todos os meios possíveis para esse atendimento, decidiu executar os serviços de recuperação de pista com a empresa Basevi Construções S/A, através do Contrato nº 737/2009-ASJUR/PRE (...)

²¹ Concorrência lançada pela Novacap, tendo por objeto a contratação de empresa de engenharia para a execução da reforma e adequação do Autódromo Internacional Nelson Piquet, localizado no Centro Poliesportivo Ayrton Senna, Brasília/DF.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO

TERCEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

Nelson Piquet, além de comprovadamente irregular, conforme restou demonstrado nos tópicos anteriores, mostrou-se também desvantajosa para a Administração, tendo em vista a existência de serviços medidos com quantidades superestimadas e sobrepreço.

123. Foram identificados diversos serviços com quantidades superestimadas ou executados de forma antieconômica, bem como com elevados sobrepreços em relação aos paradigmas de mercado. Como tais serviços foram medidos, estando aptos ao pagamento, tais irregularidades resultam em superfaturamento, consoante será detalhado a seguir.

V.4.1 - Metodologia Adotada

124. Inicialmente cumpre destacar que a obra do Autódromo Nelson Piquet, tanto pelo quantitativo de serviços realizados²², bem como pela natureza e condição de execução dos serviços²³, deve ser considerada, essencialmente, como uma obra rodoviária, resultando na execução de aproximadamente 75.000 m² de pista nova. Além disso, na Concorrência Pública – CP nº 26/2014-ASCAL/PRES, utilizada inicialmente com vistas a realização de ampla reforma e adequação do Autódromo Nelson Piquet, os serviços de terraplenagem e pavimentação foram orçados com uso de metodologia própria de obra rodoviária, cujos preços praticados para os principais serviços encontravam-se no patamar do Sistema Sicro (DNIT), conforme será demonstrado a seguir.

125. A tabela de custos da Novacap, usada para balizar o Contrato nº 737/2009, é destinada a obras de urbanização, como se depreende do escopo desta contratação, o que se mostrou, além de irregular, desvantajoso para a Administração.

126. Para realização da presente análise, foram solicitados dados referentes aos serviços realizados no Autódromo Nelson Piquet pela empresa Basevi, por meio da Nota de Inspeção nº 30/2015-3ª DIACOMP, Peça 42. A Novacap apresentou suas repostas por meio dos Ofícios nº 1.487/2015-GAB/PRES, Peça 44 e Associado DA8, e nº 1.577/2015-GAB/2015, Peça 50 e Associado DA9.

127. Em visita à obra, realizada em 24/08/2015, na presença do fiscal responsável pela obra do Autódromo, Eng. José Augusto Fázio, do Diretor da DOE, Eng.

²² Quantitativos: 16.477 m³ de Aterro em Rachão, 11.320 m³ de Base de Brita Graduada – BGS, 5.428 m³ de Concreto Betuminoso Usinado a Quente – CBUQ, 106.335 m² de Fresagem, Movimentação de Terra superior a 50.000 m³.

²³ Natureza da Obra: utilização de usina de asfalto no canteiro, obtenção de brita em pedreira, dentre outros.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO

TERCEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

Luiz Rogério Pinto Gonçalves, e do representante da Basevi, Eng. Joaquim da Silva Teles, foi informado a estes sobre a existência de discrepâncias nos quantitativos medidos apresentados na documentação encaminhada Novacap²⁴. Em contrapartida, o representante da Basevi apresentou diversas plantas e memórias de cálculo que demonstraram maior coerência com os quantitativos executados *in loco*, os quais foram entregues, em CD, na 3ª DIACOMP em 28/08/2015, Associado DA10.

128. De fato, as medições encaminhadas inicialmente pela Novacap apresentavam discrepâncias com as medições apresentadas pela empresa Basevi. Por exemplo, o serviço medido pela Companhia “CONCRETO BETUMINOSO USINADO A QUENTE, INCLUSIVE CAP-50/70 – 4232” já incluía o insumo CAP 50/70, o que é tecnicamente inadequado, tendo em vista que os insumos asfálticos utilizam BDI diferenciado em relação aos serviços. Já as medições apresentadas pela empresa Basevi usaram o serviço CONCRETO BETUMINOSO USINADO A QUENTE, INCLUSIVE ESPALHAMENTO E COMPACTAÇÃO – 4221”, não incluindo o quantitativo de CAP 50/70, o qual se encontra em outro serviço, com quantitativo mais adequado à ordem de grandeza dos serviços efetivamente executados.

129. Com base nas constatações apresentadas acima, a presente análise atribuiu-se nas seguintes opções metodológicas:

- a) Utilização da referência de custos do Sistema Sicro (DNIT), em face da natureza rodoviária da obra, já empregada na concepção da CP nº 26/2014, a qual definiu o objeto ora executado;
- b) Uso do BDI paradigma da CP nº 26/2015 de 23,44% para os serviços e de 15% para insumos asfálticos;
- c) Análise/verificação dos quantitativos e preços apresentados nas medições da empresa Basevi, ante as discrepâncias em relação aos quantitativos apresentados pela Novacap;
- d) Os preços unitários do Contrato nº 737/2009, utilizados nas medições da Basevi, com data de referência de Agosto/2009, foram atualizados para Agosto/2014 mediante aplicação do fator “K” de 0,98 (proposta vencedora), bem como do fator de reajustamento de 42,41%;
- e) Para efeito de cálculo do superfaturamento por quantidades e por sobrepreço utilizaram-se as seguintes equações:

$$SF_{QUANTIDADE} = (\text{Quant. Efetiva} - \text{Quant. Medida}) \times \text{Preço Paradigma}$$

²⁴ Foram mencionados itens mais significativos da obra (consumo de CAP 50/70; consumo de brita da sub-base de rachão e BGS), os quais representam quase metade do total de serviços medidos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO

TERCEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

$$SF_{\text{SOBREPREÇO}} = \text{Quant. Medida} \times (\text{Preço Paradigma} - \text{Preço Medido})$$

Onde: Quant. Medida e Preço Medido correspondem aos os valores medidos pela Basevi; Quant. Efetiva e Preço Paradigma correspondem aos valores obtidos a partir da análise realizada;

- f) No que tange a responsabilização, o superfaturamento por quantidades não executadas constitui prejuízo de responsabilidade da empresa executora e da fiscalização da obra (Novacap). Já o superfaturamento por quantidades executadas com antieconomicidade, seria, a princípio, prejuízo imputável ao profissional que fez a opção pelo serviço antieconômico (orçamentista/ projetistas), bem como o superfaturamento por sobrepreço seria de responsabilidade do orçamentista. No entanto, tendo em vista a peculiaridade da obra analisada, na qual restou demonstrada a utilização irregular do Contrato nº 737/2009, a responsabilidade pelo superfaturamento por quantidades executadas com antieconomicidade e por sobrepreço será atribuída aos gestores da Novacap/Terracap, responsáveis diretos pela adoção da prática irregular. Neste caso, não há responsabilização para os orçamentistas/projetistas do Contrato nº 737/2009. Neste entendimento, pesa o fato da existência prévia de um paradigma, qual seja, CP nº 26/2014, a qual definiu o objeto ora executado. Ainda, especificamente em relação ao superfaturamento por quantidades executadas com antieconomicidade, tendo em vista a efetiva execução do serviço por parte da empresa contratada, a qual faz jus ao pagamento correspondente pela prestação do serviço, o prejuízo decorrente deve ser imputado aos gestores Novacap/Terracap, responsáveis pela opção antieconômica. Já os superfaturamentos por quantidades não executadas e por sobrepreço, caso confirmados, devem, necessariamente, serem ressarcidos à Administração;
- g) Emprego de dados, inclusive material fotográfico, colhidos do Processo nº 28.628/2014, que tratou da CP nº 26/2014.

130. Os serviços executados pela Basevi no Autódromo Nelson Piquet, a valores atualizados (Ago/2014), resultaram em R\$ 10.554.947,16, sendo que a amostra analisada correspondeu a 95,6% deste valor. Alguns serviços fora deste percentual foram analisados, nos casos que se mostraram, de alguma forma, relacionados com serviços da amostra. No “Papel de Trabalho nº 01 – Curva ABC”, Peça 53, é apresentada a amostra selecionada.

V.4.2 - Superfaturamento por Quantidades

131. Foram identificados diversos serviços cujos quantitativos foram medidos de forma superestimada, em duplicidade, ou mesmo executados de forma mais

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO

TERCEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

onerosa, o que constitui superfaturamento por quantidades não executadas ou executadas com antieconomicidade, conforme detalhado a seguir.

132. Por outro lado, os serviços de transporte de brita graduada/rachão foram considerados favoravelmente à empresa executora, uma vez que se comprovou sua efetiva execução, devendo-se compensá-los para efeito de cálculo do superfaturamento total. Para tanto, adotou-se a metodologia rodoviária (Sicro), em consonância com a Concorrência Pública – CP nº 26/2014-ASCAL/PRES, que definiu o objeto ora analisado, Este ponto será comentado mais detidamente na Seção V.4.2.3.

V.4.2.1 - Sub-Base de Macadame Hidráulico – Rachão (4218)

133. O serviço em tela é o mais significativo das medições realizadas, correspondendo a 19,7% do total, com quantitativo medido de 16.477,33 m², conforme detalhado no desenho “Sub-Base de Pedra”, Associado DA10, resumidos na tabela abaixo.

Quantitativos Medidos – Medições Basevi

Figura	Área (m ²)	Espessura (m)	Volume (m ³)
A1	3.517,34	0,40	1.406,94
A2	2.101,14	0,80	1.680,91
A3	6.710,97	0,40	2.684,39
A4	1.693,91	0,40	677,56
A5	15.300,06	0,20	3.060,01
A6	7.361,08	0,20	1.472,22
A7	7.253,56	0,20	1.450,71
A8	3.911,35	0,40	1.564,54
A9	5.794,11	0,20	1.158,82
A10	2.611,63	0,30	783,49
A11	956,95	0,15	143,54
A12	2.628,00	0,15	394,20
Total	59.840,10	-	16.477,33

134. O serviço realizado consistiu na execução do corpo de aterros nas áreas de escape (alargamento na região das curvas 1, 3, 5, 6, 7, 9, 11 e 13), por meio do lançamento do material (rachão) e posterior compactação. Deve-se destacar que a utilização deste serviço para execução de corpo de aterro, como ora permitido pela Novacap, mostra-se extremante antieconômico, comparativamente a outras soluções, com uso de cascalho, ou mesmo solo da própria obra, ou ainda, por meio de estabilização granulométrica obtida com a mistura de solo da obra e o material fresado, pelo menos para a execução dos aterros.

135. Deve-se ressaltar que houve a execução de uma pequena parte dos aterros em solos, num total de apenas 4.390,04 m³ (Compactação de Aterro com Grau



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO

TERCEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

Mínimo de 95% Proctor Normal – 4170), conforme se depreende dos documentos “MEMORIA CURVA 1 - ATERRO” e “MEMORIA CURVA 5-6 – ATERRO”, Associado DA10. Verifica-se uma proporção de 21,0% de aterros em solo e 79,0% em rachão, o que contraria qualquer lógica construtiva sob o aspecto da economicidade. Via de regra, a maior parte dos aterros são realizados em solo, sendo a solução em rachão bastante restrita, como em casos pontuais de substituição de solo mole.

136. Deve-se salientar que o serviço executado não deve ser considerado como sub-base, o qual deveria ter sido dimensionado juntamente com o revestimento, base e reforço de subleito. No entanto, verifica-se que não houve dimensionamento do pavimento, nem mesmo no âmbito da CP nº 26/2014-ASCAL/PRES, que definiu o objeto em tela. Vale lembrar que, naquele momento, não foi realizado nenhum estudo com vistas a promover o dimensionamento adequado sob o ponto de vista técnico do pavimento, o qual refletisse o tráfego de projeto do Autódromo. Adotou-se, sumariamente, a opção por repetir o dimensionamento existente, qual seja: revestimento com 12 cm (7 cm de binder + 5 cm de capa SMA), base em brita graduada de 25 cm e sub-base de 60 cm de rachão. Deve-se ressaltar que toda a base (25 cm) e sub-base (60 cm) existentes no Autódromo seriam retiradas, o que demonstra, de plano, frontal antieconomicidade.

137. O dimensionamento do pavimento visa estabelecer as dimensões (espessuras de revestimento, base, sub-base e reforço de sub-leito), com vistas a atender as condições de carregamento (eixo-padrão, número “N”, dentre outros) definidas em projeto, baseando-se em análise do tipo técnico-econômico. Apenas para efeito de comparação, a Rodovia DF-180, reconstruída recentemente pelo DER/DF, foi dimensionada por essa autarquia com revestimento de 7,5 cm (CBUQ) e base com 15 cm (BGS). Deve-se destacar que as cargas, bem como o número de repetições “N”, ao longo da vida útil de uma rodovia, como a DF-180, são certamente muito superiores às cargas de uso de pista automobilística.

138. No entanto, nas obras executadas pela Basevi, a camada de suporte do pavimento (base) foi executada com 20 cm de brita graduada, o que torna mais patente ainda a desnecessidade dos aterros em rachão. Além disso, os aterros executados em solos da própria obra, conforme se depreende dos ensaios executados, Associado DA8 – arquivo “Laudos”, apresentaram grau de compactação superior a 95% do Proctor Normal, o que demonstra que os aterros em rachão poderiam ter sido executados em solo da própria obra, de forma mais econômica.

139. Na visita realizada ao autódromo em 24/08/2015, questionada sobre o tema, a equipe de fiscalização justificou que devido à chuva não houve condições para execução dos aterros em solo.

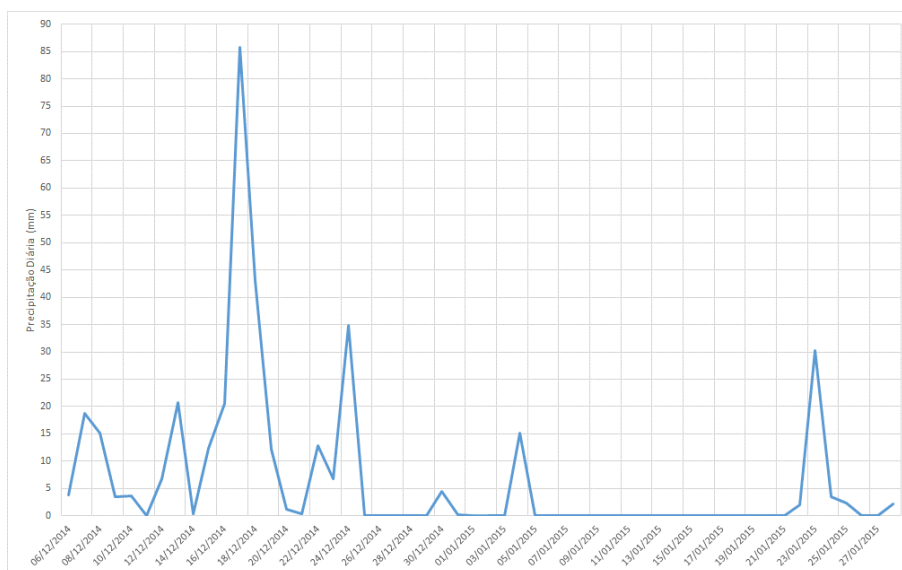
140. De fato, a ocorrência de chuva prejudica a execução dos trabalhos de



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
TERCEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

terraplenagem. No entanto, deve-se avaliar, não apenas o número de dias com chuva, mas principalmente a intensidade da chuva. De acordo com artigo publicado na revista PiniWeb²⁵: “Precipitações de curta duração podem atrapalhar o bom andamento de determinadas construções, mas não impedem que depois de um intervalo de tempo razoável a execução da obra possa prosseguir sem grandes problemas. Se houver uma chuva isolada de meia hora, por exemplo, mesmo que intensa, com altura acumulada menor do que 10 mm, pode-se considerá-la como causadora de obstáculos, mas não impeditiva de trabalhos de uma obra. O impacto da pluviosidade pode ser muito maior quando consideradas as chuvas em dias consecutivos, mesmo que a altura da precipitação seja inferior.”

141. Chuvas consideradas fracas²⁶, com volume diário de até 5 mm diários, não atrapalham os trabalhos de terraplanagem de forma significativa. Observando-se os índices pluviométricos de Brasília²⁷ na região central do Plano Piloto, durante o período de execução dos serviços (06/12/2014 a 28/01/2015), verifica-se que apenas 14 dias apresentaram precipitação diária superior a 5 mm e que 40 dias apresentaram precipitação inferior a 5 mm, conforme apresentado no gráfico abaixo.



Totais Pluviométricos Diários – Região Central de Brasília

142. Além disso, conforme consta no “Papel de Trabalho nº 02 – Relatório

²⁵ PINI WEB. A chuva que vale. 07 de agosto de 2002. Disponível em: <http://www.piniweb.com.br/construcao/noticias/a-chuva-que-vale-80962-1.asp>.

²⁶ Segundo o Instituto Nacional de Meteorologia – Inmet, a intensidade de chuvas é considerada fraca de 1,1 a 5 mm/h, moderada de 5,1 até 60 mm/h e forte acima de 60 mm/h.

²⁷ Posto pluviométrico Brasília (código ANA 01547004, código INMET 83377, coordenadas 15°47'24" S e 47°55'22" W), localizado no Instituto Nacional de Meteorologia – INMET no Setor Sudoeste. Dados disponíveis no portal <http://hidroweb.ana.gov.br/>.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
TERCEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

Fotográfico de Execução da Obra”, Peça 59, verificou-se a execução de compactação de aterros em solos nos dias 19/12/2015 (Fotos 1, 2, 3, 4, 5 e 6), apesar de tempo nublado. Nos dias 05/01/2015 (Foto 7) e 09/01/2015 (Foto 8 e 9), verificam-se condições adequadas (ausência de qualquer sinal de chuva, tempo aberto, solo seco) para execução de aterros em solo, sendo que, no entanto, observou-se a execução de aterros em rachão. Chama a atenção, em especial, a execução de aterro em rachão sobre um aterro executado em solo (Foto 7), ou seja, os aterros em solo foram executados no início da obra (dias mais chuvosos), antes dos aterros em rachão.

143. Ainda na mesma visita realizada, a equipe de fiscalização da obra foi questionada sobre a não incorporação do material fresado às camadas do pavimento, a qual justificou que o material fresado não apresentava qualidade para tal, e que o mesmo estaria sendo utilizado em outras obras da Novacap.

144. Da execução do serviço de fresagem resulta material reconhecida-mente nobre, essencialmente brita²⁸, o qual poderia ser incorporado às camadas de base ou sub-base da obra, ou ao próprio revestimento, resultando em um menor custo de execução destes serviços. Consoante se verifica na bibliografia técnica²⁹, é ampla a possibilidade de uso do material fresado em camadas de base e sub-base do pavimento, ou no mesmo no revestimento³⁰.

145. No primeiro estudo referenciado, foram realizados ensaios de mistura de solo com material oriundo de fresagem. Deve-se destacar que o solo utilizado no estudo, propositadamente, apresentava qualidade ruim, consistindo de argila silto-arenosa altamente plástica, que não apresentou resultados satisfatórios para o uso em camadas de base. Foram estudados diversos percentuais de misturas “solo + material fresado”, analisados juntamente com as especificações e normas vigentes no DNIT para avaliar a possibilidade de aplicação dessas misturas em camadas de sub-base e base de pavimentos flexíveis quanto à granulometria, capacidade de suporte e expansão. Abaixo seguem os resultados obtidos:

²⁸ Diferentemente do CAP presente no material fresado, a brita, material inerte, não se deteriora com o tempo, mantendo suas propriedades mecânicas.

²⁹ “Contribuição ao Estudo de Materiais Fresados Incorporados a Um Solo Argilo-Siltoso para o Uso em Camadas de Pavimentos Flexíveis”. Autores: Dias, Patrícia Silva; Pinto, Isaac Eduardo; Costa, Clauber. Artigo apresentado no 18º ENACOR – ENCONTRO NACIONAL DE CONSERVAÇÃO RODOVIÁRIA, realizado em Foz do Iguaçu (PR), de 18 a 21 de Agosto de 2015. Disponível em http://www.sinicesp.com.br/44rapv/trabalhos/TrabalhoFinal_143.pdf.

³⁰ “Pavimentação Sustentável: Reaproveitamento do Resíduo da Construção Civil e de Material Fresado com Espuma de Asfalto”, Bomfim, Valmir. Seminário apresentado na 18ª Reunião de Pavimentação Urbana, realizada em São Luís (MA), de 18 a 20 Junho de 2012. Disponível em <http://www.rpu.org.br/Pavimenta%C3%A7%C3%A3o%20Sustent%C3%A1vel%20-%20Valmir%20Bomfim.pdf>.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO

TERCEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

Resultados das Misturas – Utilização em Camadas de SUB-BASE

Características	Especificações	Solo		Misturas	
		Resultado	Avaliação	Resultados	Avaliação
CBR	$\geq 20\%$	33%	Atende	$> 20\%$	Atende
Expansão	$\leq 1\%$	0%	Atende	0%	Atende

Resultados dos Ensaios das Misturas – Compactação e CBR

Misturas	90% FR + 10% solo	70% FR + 30% solo	50% FR + 50% solo	30% FR + 70% solo
Umidade ótima (%)	4	8	12	16
Densidade máxima (kg/m ³)	1990	1976	1960	1932
CBR (%)	62	52	47	38
Expansão (%)	0	0	0	0

Resultados das Misturas – Utilização em Camadas de BASE

Características	Especificações	90% FR + 10% solo		70% FR + 30% solo		50% FR + 50% solo		30% FR + 70% solo	
		Resultado	Avaliação	Resultado	Avaliação	Resultado	Avaliação	Resultado	Avaliação
Granulometria	Faixas DNIT	C	Atende	D	Atende	Nenhuma	Não atende	Nenhuma	Não atende
CBR	$> 80\%$ $> 60\%$	62%	Não atende	52%	Não atende	47%	Não atende	38%	Não atende
Expansão	$< 0,5\%$	0%	Atende	0%	Atende	0%	Atende	0%	Atende

146. Pelo exposto, observa-se a possibilidade de incorporação do material fresado, a partir de estabilização granulométrica, pelo menos, na construção de sub-base.

147. No caso da obra do Autódromo Nelson Piquet, o material fresado certamente poderia ter sido incorporado às camadas de aterro realizada com rachão, a partir do lançamento direto, ou da mistura com solo oriundo das escavações obrigatórias da própria obra. Vale salientar que este material poderia até mesmo ser incorporado à camada de base, caso confirmado em ensaios que indicassem esta possibilidade.

148. A fim de possibilitar a comparação da solução adotada pela Novacap (21% de aterros em solo e 79% de aterros em rachão), na presente instrução avaliaram-se outras duas alternativas: 100% de aterros em solo da própria obra; e 100% de estabilização granulométrica (mistura do material fresado com solo da própria obra, na proporção 30% material fresado+30% solo).

149. Os valores decorrentes de transporte de rachão (da pedreira da Ciplan – Fercal II até a obra, DMT = 32,2 km, conforme será apresentado na Seção V.4.2.3), também deverão ser considerados na opção da Novacap (79% rachão + 21% solo). Para remunerar o transporte do rachão será utilizada a CPU do Sicro 1 A 00 002 91 (Transp.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO

TERCEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

comercial de brita c/ basculante – 0,35 R\$/t.km, sem BDI).

150. Adotaram-se os preços unitários paradigmas (com BDI de 23,44%), apresentados na Seção V.5 desta trabalho. Especificamente para o serviço “Estabilização Granulométrica”, foi empregada a CPU Sicro 2 S 02 220 00, ajustada³¹. Abaixo seguem os resultados obtidos.

Comparação de Soluções para o Aterro

Serviços Medidos	Solução Adotada – Novacap (79% Rachão/21% Solo)	100% de Aterro em Solo	100% Est. Granulométrica (Material Fresado+Solo)
Quant. Aterro em Rachão (m³)	16.477,33	0,00	
Quant. Aterro em Solo ³² /Estab. Granulom. (m³)	4.390,04	20.867,37	20.867,37
P.U. - Transp. Comercial de Rachão CPU Sicro 1 A 00 002 91 Pedreira CIPLAN até a obra (R\$/t.km)	0,43	-	-
P.U. - Aterro em Rachão CPU da CP nº 26/2014-ASCAL/PRES com insumos Sicro (R\$/m³)	71,20		
P.U. - Aterro em Solo CPU Sicro 2 S 01 510 00 (2,83		
P.U. - Aterro com Est. Granulométrica CPU Sicro 2 S 02 220 00 ajustada	20,99		
Total da Solução (R\$)	1.528.303,23	53.835,64	434.900,15
Diferença Em Relação à Solução Novacap (R\$)	-	-1.474.467,59	-1.093.403,08

151. Dos resultados acima, verifica-se que a solução de aterro em solo resulta em uma redução abismal de 96,5% Novacap, em relação à solução em rachão utilizada pela Novacap. Já na solução com Estabilização Granulométrica, esta redução é de 71,5%. Vale destacar que, caso se considerassem os preços corrigidos do Contrato nº 737/2009, empregados pela Companhia para remunerar os serviços, a diferença seria ainda maior. Além disso, a realização de estudos prévios poderia conduzir à adoção da solução técnica e econômica mais adequada para o caso analisado.

152. Com isso, tendo em vista a decisão da Novacap em utilizar aterros em rachão de forma injustificada sob o ponto de vista técnico e econômico (ausência de estudos), bem como, considerando que restou demonstrada a viabilidade da execução dos aterro em solo nas áreas de escape (de fato, foram executados 4.390,04 m³ pela

³¹ O ajuste realizado na CPU do Sicro consistiu na retirada do custo da brita presente no serviço auxiliar “1 A 01 395 02 - Usinagem de solo-brita” (brita substituída por material fresado, custo nulo), bem como ajustado o percentual de solo para 70% e brita para 30%.

³² Quantidade calculada conforme desenhos de terraplenagem da Basevi, detalhado na Seção I.2.9 desta informação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO

TERCEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

Basevi), deve-se reputar como prejuízo o valor relativo à solução de aterros em solo.

153. Neste sentido, pesa, agravando a situação, recorrente entendimento do TCDF, exemplificado na Decisão nº 1583/2014, a qual determinou aos jurisdicionados que: “c.1) nas futuras licitações de obras e serviços que contemplem a implantação de rodovias, evidenciar no projeto básico os estudos preliminares que justificaram a solução técnica adotada para a base e sub-base do pavimento, notadamente quando esta implicar em custos mais elevados que as demais soluções;” (Sem grifos no original)

154. Além das impropriedades apontadas, o emprego da solução de aterros em rachão demonstra a ausência de planejamento diligente das atividades dos gestores responsáveis, os quais concorreram para a oneração injustificada da obra, resultando em gestão antieconômica.

155. Ante o exposto, verifica-se que o serviço ora analisado, aterro em rachão, foi executado sem a existência de justificativa técnica e econômica, resultando em superfaturamento por quantidades executadas com antieconomicidade, no valor de R\$ 1.474.467,59, comparativamente a solução em solo da própria obra, o que constitui gestão antieconômica de recursos públicos, sendo os responsáveis os gestores da Novacap/Terracap.

V.4.2.2 - Base de Brita Graduada (4214)

156. O serviço em tela é o terceiro mais significativo das medições realizadas, correspondendo a 13,7% do total, com quantitativo medido de 11.320,07 m³. No entanto, verificou-se uma diferença de quantitativo, a menor, de 121,36 m³, conforme detalhado no desenho “Base Brita Graduada”, Associado DA10, resumidos na tabela abaixo.

Quantitativos Medidos – Base de Brita Graduada – Medições Basevi

Figura	Área (m²)	Espessura (m)	Volume (m³)
A1	6.585,92	0,20	1.317,18
A2	6.710,97	0,20	1.342,19
A3	1.693,91	0,20	338,78
A4	15.300,06	0,20	3.060,01
A5	7.361,08	0,20	1.472,22
A6	7.253,56	0,20	1.450,71
A7	3.911,35	0,20	782,27
A8	5.794,11	0,20	1.158,82
A9	2.127,06	0,13	276,52
Total	56.738,02	-	11.198,71

157. A diferença de quantitativo, ao preço paradigma adotado do Sicro

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO

TERCEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

(vide Seção V.5), de 89,55 R\$/m³, resulta em um superfaturamento por quantidades não executadas de R\$ 10.867,47, cuja responsabilidade é da empresa executora e da fiscalização da obra (Novacap).

V.4.2.3 - Transporte de Brita e Rachão

158. Nas medições apresentadas pela Basevi não foram alocados separadamente custos com transporte da brita (execução da base de brita graduada) e do rachão (execução dos aterros), tendo em vista que a orçamentação da Novacap considera esses insumos com natureza “comercial”, o que não corresponde ao serviço efetivamente executado.

159. Segundo apresentado no “Papel de Trabalho nº 02 – Relatório Fotográfico de Execução da Obra”, Peça 59, verifica-se que a brita e o rachão foram adquiridos diretamente na pedreira da Ciplan, na Fercal II (Fotos 10, 11 e 12), cuja Distância Média de Transporte – DMT é de 32,2 km até o local da obra, conforme “Papel de Trabalho nº 03 – DMT da Jazida de Brita/Rachão à Obra”, Peça 55. Assim, na presente análise, para aplicação da metodologia Sicro, os custos com transporte da brita graduada e rachão foram calculados separadamente considerando o custo de transporte para o material posto na pedreira.

160. Conforme apresentado anteriormente, foram transportados 16.477,33 m³ de rachão e 11.198,71 m³ de brita graduada, num total de 27.676,04 m³, o que resulta em 41.514,06 toneladas. Para uma DMT de 32,2 km, o quantitativo de transporte resultante é de 1.336.752,89 ton.km. Adotando-se o preço unitário paradigma do Sicro (CPU 1 A 00 002 91 – Transporte comercial com basculante 10 m³) de 0,43 R\$/t.km, o valor total do serviço executado pela Basevi corresponde a R\$ 577.530,72, os quais deverão ser compensados, a favor da empresa, para efeito de cálculo do superfaturamento.

V.4.2.4 - Insumos Asfálticos (5402/5401/5403)

161. Os insumos asfálticos representam 15,9% do total das medições apresentadas pela Basevi, conforme tabela abaixo.

Quantitativos Medidos – Insumos Asfálticos – Medições Basevi

Código	Descrição	Unid.	Quant. Basevi	Preço Unitário Basevi – 08/2014	Total Basevi
5402	CIMENTO ASFÁLTICO DE PETRÓLEO - CAP 50/70	Ton.	674,26	R\$ 2.008,92	R\$ 1.354.525,93
5401	IMPRIMANTE CM 30	Ton.	57,07	R\$ 3.646,28	R\$ 208.107,52
5403	EMULSÃO RR-2C	Ton.	57,69	R\$ 1.947,70	R\$ 112.368,46
Total					R\$ 1.675.001,90

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO

TERCEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

162. Em relação aos quantitativos medidos do insumo CAP 50/70, inicialmente cumpre citar recorrente entendimento do TCDF, a exemplo da Decisão nº 4614/2014, a qual determinou a Novacap que: “V - determinar, ainda, à NOVACAP que, nas medições de obra, pague rigorosamente o teor de CAP efetivamente utilizado na mistura de CBUQ, a ser comprovado por meio de ensaios técnicos;”. (Sem grifos no original)

163. Com base nos ensaios executados pela Novacap³³, no total de 4, sendo 1 para a pista do Autódromo (1 capa 5 cm) e 3 para as áreas de escape (2 capas – 10 cm), observa-se que teor de CAP, em todos os ensaios, resultou em valores inferiores ao considerado pela Basevi, a qual adotou o percentual de 5%. Nos ensaios realizados, a pista do Autódromo apresentou Teor de CAP de 4,91%, e as áreas de escape de 4,83% (média dos 3 ensaios), resultando em uma média de 4,88% (ponderada pelas áreas em m², com 1 e 2 capas).

164. O CAP 50/70 foi utilizado em dois serviços, “CONCRETO BETUMINOSO USINADO A QUENTE, INCLUSIVE ESPALHAMENTO E COMPACTAÇÃO – 4221” e “RECUPERAÇÃO DE PISTA EM CONCRETO BETUMINOSO USINADO À QUENTE – 5384”. Para este último serviço, considerou-se o Teor de CAP 50/70 obtido nos ensaios da pista do Autódromo, de 4,91%. A tabela abaixo apresenta o cálculo do quantitativo deste insumo.

Cálculo do Quantitativo de CAP 50/70

Tipo de Serviço e Local	Área (m²)	Espessura (m)	Volume (m³)	Teor de CAP (%)	Quant. Efetivo (Toneladas)
CBUQ - 1 Capa (Pista do Autódromo)	45.005,18	0,05	2.250,26	4,91%	265,17
CBUQ - 2 Capas (Áreas de Escape)	30.322,47	0,10	3.032,25	4,83%	351,74
Recuperação de Pista em CBUQ (Pista do Autódromo)	9.736,20	0,05	486,81	4,91%	57,37
Total	85.063,85	Total	5.769,32	Total	674,28

165. Observa-se que o quantitativo de CAP 50/70, de 674,26 toneladas, apresentado nas medições da Basevi encontra-se aderente ao valor obtido. No entanto, vale ressaltar que neste quantitativo já se contempla o serviço “RECUPERAÇÃO DE PISTA EM CONCRETO BETUMINOSO USINADO À QUENTE – 5384”. Conforme será apresentado na Seção V.5 desta instrução, esta CPU apresenta o insumo CAP 50/70 em duplicidade.

166. Em relação aos quantitativos medidos dos insumos CM-30 e RR-2C,

³³ Associado D9, arquivo “Laudos”.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO

TERCEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

utilizados respectivamente para os serviços de imprimação e pintura de ligação, verificou-se que não foram realizados ensaios para aferição dos quantitativos destes insumos. Nesse caso, serão adotadas as taxas de referência adotadas pelo DNIT, de 1,2 l/m² para imprimação³⁴ (CM-30) e 0,4 l/m² para pintura de ligação³⁵. A tabela abaixo apresenta o cálculo dos quantitativos destes insumos baseados nas áreas das medições apresentadas pela Basevi.

Cálculo do Quantitativo de CM-30 e RR-2C

Tipo de Serviço e Local	Áreas (m ²)		Quant. Efetivo (Toneladas)	
	Imprimação	Pintura de Ligação	CM-30	RR-2C
CBUQ - 1 Capa (Pista do Autódromo)	-	45.005,18	0,00	18,00
CBUQ - 2 Capas (Áreas de Escape)	30.322,47	30.322,47	36,39	12,13
Recuperação de Pista em CBUQ (Pista do Autódromo)	9.736,20	-	11,68	-
Total	40.058,67	75.327,65	48,07	30,13

167. Pelo exposto, observa-se que os quantitativos medidos encontram-se superestimados, o que constitui superfaturamento por quantidades não executadas. Para efeito de cálculo do superfaturamento, serão considerados os preços paradigmas Sicro³⁶, apresentados na Seção V.5 desta informação. A tabela abaixo apresenta o cálculo do superfaturamento para estes insumos.

Cálculo do Superfaturamento – CM-30 e RR-2C

Insumo	Quant. Medido Basevi	Quant. Executado	Preço Paradigma (R\$)	Superfaturamento Por Quantidades (R\$)
CM-30	57,07	48,07	2.027,28	-18.244,73
RR-2C	57,69	30,13	923,95	-25.463,05
Superfaturamento por Quantidades (R\$) – Total				-43.707,78

168. A diferença de quantitativo, frente aos preços paradigmas adotado do Sicro (conforme será demonstrado adiante), resulta em um superfaturamento por quantidades não executadas de R\$ 43.707,78, cuja responsabilidade é da empresa executora e da fiscalização da obra (Novacap).

³⁴ Valor médio da faixa de aceitação normativa, que varia de 0,8 a 1,6 litros/m².

³⁵ Valor máximo da faixa de aceitação normativa, que varia de 0,3 a 0,4 litros/m².

³⁶ Os preços paradigmas Sicro para os insumos CM-30 e RR-2C são, respectivamente, R\$ 2.027,28 e R\$ 923,95, já incluso BDI e ICMS (cálculo “por dentro”).

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO

TERCEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

V.4.2.5 - Transporte de Materiais Betuminosos

169. Os serviços relacionados ao transporte de CBUQ e insumos asfálticos representam 4,9% do total das medições apresentadas pela Basevi, de acordo com a tabela abaixo.

Quantitativos Medidos – Transporte de Materiais Betuminosos – Medições Basevi

Código	Descrição	Unid.	Quant. Basevi	Preço Unitário Basevi -08/2014	Total Basevi (R\$)	DMT (km)
4231	TRANSPORTE DE CONCRETO BETUMINOSO USINADO A QUENTE DISTÂNCIA DE ATÉ 5,0 km INCLUSIVE CARGA E DESCARGA	m³	5.428,34	21,72	117.880,75	5,00
4235	MOMENTO EXTRAORDINÁRIO DE TRANSPORTE DE CONCRETO BETUMINOSO USINADO A QUENTE, PARA DISTÂNCIA ALÉM DE 5,0 km	m³.km	37.998,36	1,87	71.061,80	7,00
4230	TRANSPORTE DE USINADOS A FRIO COM DISTÂNCIA DE ATÉ 5,0 km, INCLUSIVE CARGA E DESCARGA	m³	11.320,07	18,62	210.751,90	5,00
4234	MOMENTO EXTRAORDINÁRIO DE TRANSPORTE DE USINADOS A FRIO, PARA DISTÂNCIA ALÉM DE 5,0 km	m³.km	78.390,97	1,44	112.685,96	6,92
Total					512.380,41	

170. A metodologia empregada pela Basevi para aferição dos quantitativos não se encontra aderente com a do Sicro, resultando em forte distorção nos valores medidos, tendo-se utilizado uma DMT de 12 km, tanto para o CBUQ, quanto para o transporte dos insumos asfálticos frios, o que de fato não ocorreu em sua totalidade. Deve-se salientar que no DF os insumos asfálticos são adquiridos na Distribuidora Centro Oeste, localizada no SIA, conforme “Papel de Trabalho nº 05 – DMT da Distribuidora à Obra”, Peça 57, a qual dista 12,5 km da obra. Na distribuidora, adquirem-se, tão somente, os insumos asfálticos (CAP 50/70, CM-30 e RR-2C), os quais são transportados frios. Como se observa no “Papel de Trabalho nº 02 – Relatório Fotográfico de Execução da Obra”, Foto 2, Peça 59, verifica-se que a usinagem do CBUQ foi realizada no canteiro de obras, dentro do Autódromo.

171. Neste sentido, vale destacar a Decisão nº 3751/2014, a qual alertou a Novacap: “... no sentido de que atentem para os limites a serem remunerados pelos serviços de aquisição de materiais betuminosos segundo os dados divulgados pela ANP para a unidade da federação Goiás/Distrito Federal, faturando esses serviços conforme previsão editalícia apenas com frete entre a distribuidora e a NOVACAP, tendo em vista a possibilidade de aplicação de multa

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO

TERCEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

prevista no artigo 182, inciso II do RI/TDCF;" (Sem grifos no original)

172. Na metodologia Sicro, o transporte do CBUQ local (dentro da obra) não é remunerado separadamente, encontrando-se dentro da CPU que remunera a execução do CBUQ, mediante a alocação de caminhão basculante para tal. Tal fato pode ser comprovado mediante a consulta a qualquer obra licitada pelo DNIT³⁷, bem como nas CPU's Sicro "2 S 02 540 01 - Conc. betuminoso usinado a quente - capa rolamento" e "2 S 02 540 02 - Concreto betuminoso usinado a quente - binder". Assim, este serviço deve ser excluído.

173. Para o cálculo do transporte, a metodologia estabelece equações tarifárias, conforme segue apresentado a seguir.

Custos de Transporte – Equações Tarifárias Sicro

REVESTIMENTO	MODALIDADE	EQUAÇÕES TARIFÁRIAS (CUSTO DIRETO - R\$)
Rodovia com revestimento asfáltico	A quente	$(24.715 + 0,247 \times D)$ por tonelada
	A frio	$(22.244 + 0,223 \times D)$ por tonelada
Rodovia com revestimento primário	A quente	$(24.715 + 0,335 \times D)$ por tonelada
	A frio	$(22.244 + 0,301 \times D)$ por tonelada
Rodovia em leito natural	A quente	$(24.715 + 0,354 \times D)$ por tonelada
	A frio	$(22.244 + 0,318 \times D)$ por tonelada

174. Com base na equação de transporte para "Rodovia com revestimento asfáltico", na modalidade "frio", atualizada³⁸ para 08/2014, obteve-se a correção do termo independente para 26,774. A partir da equação atualizada, bem como da DMT de 12,5 km, pode-se calcular o custo de transporte por tonelada transportada, o qual resultou em 29,56 R\$/tonelada. Aplicando-se o BDI paradigma (23,44%), o preço resulta em 36,49 R\$/tonelada transportada. O quantitativo efetivo foi colhido da Seção V.4.2.4. A tabela abaixo detalha os valores paradigmas obtidos para o transporte dos materiais betuminosos.

Transporte de Materiais Betuminosos – Sicro

Descrição	Unid.	Quantitativo Efetivo	Preço Unitário Sicro (R\$)	Total (R\$)
Transporte Comercial CAP-50/70 - Distr. Centro-Oeste (SIA) até a Obra	Ton	674,28	R\$ 36,49	R\$ 24.605,00
Transporte Comercial CM-30 - Distr. Centro-Oeste (SIA) até a Obra	Ton	48,07	R\$ 36,49	R\$ 1.754,13
Transporte Comercial RR-2C - Distr. Centro-Oeste (SIA) até a Obra	Ton	30,13	R\$ 36,49	R\$ 1.099,51
Transporte Materiais Betuminosos - Total (R\$)				27.458,64

175. Com isso, o valor total de R\$ 512.380,41, apresentado nas medições da

³⁷ www.dnit.gov.br.

³⁸ Conforme orientação do DNIT, a atualização do termo independente da equação tarifária foi realizada a partir do Índice Pavimentação, divulgado pelo próprio DNIT, para o período de 01/2009 a 08/2014, resultando em 20,37%.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO

TERCEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

Basevi, a título de transporte de material betuminoso (quente e frio), deverá ser suprimido, com a consequente substituição pelo valor total paradigma apurado acima, de R\$ 27.458,64.

176. A diferença de valores resulta em um superfaturamento por quantidades não executadas de R\$ 484.921,77, cuja responsabilidade é da empresa executora e da fiscalização da obra (Novacap).

V.4.2.6 - Execução de CBUQ (4221)

177. O serviço em tela é o segundo mais significativo das medições realizadas, correspondendo a 16,2% do total, com quantitativo medido de 5.428,34 m³.

178. No entanto, a partir das próprias medições apresentadas pela Basevi, conforme detalhado no desenho “Capa Asfáltica”, Associado DA10, verificou-se diferença nos quantitativos medidos pela empresa. Com base no citado desenho, abaixo segue o cálculo do quantitativo efetivo para o serviço em tela.

Cálculo do Quantitativo Efetivo – CBUQ

Tipo de Serviço e Local	Área (m ²)	Espessura (m)	Volume (m ³)
CBUQ -1 Capa (Pista do Autódromo)	45.005,18	0,05	2.250,26
CBUQ - 2 Capas (Áreas de Escape)	30.322,47	0,10	3.032,25
Volume Total (m ³)			5.282,51

179. Tendo em conta o valor calculado acima, observa-se uma diferença a menos de quantitativo de 145,83 m³, em relação ao quantitativo medido pela Basevi, a qual, ao preço paradigma adotado do Sicro³⁹ (conforme será demonstrado adiante), de 162,43 R\$/m³, resulta em um superfaturamento por quantidades não executadas de R\$ 23.687,17, cuja responsabilidade é da empresa executora e da fiscalização da obra (Novacap).

V.4.2.7 - Recuperação da Pista em CBUQ (5384)

180. O serviço em tela é o sétimo mais significativo das medições realizadas, correspondendo a 5,7% do total, com quantitativo medido de 519,91 m³.

181. No entanto, a partir das próprias medições apresentadas pela Basevi, conforme detalhado no desenho “Fresagem Tapa Buraco Pista Principal”, Associado

³⁹ Adotado a média ponderada, em função das áreas pavimentadas, das CPU Sicro “2 S 02 540 01 - Conc. betuminoso usinado a quente - capa rolamento” (45.005,18 m²+ 30.322,47 m²) e “2 S 02 540 02 - Concreto betuminoso usinado a quente – binder” (30.322,47 m²).

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO

TERCEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

DA10, verificou-se diferença nos quantitativos medidos pela empresa. Vale destacar que a espessura da fresagem, segundo se verifica no serviço 5371 é de 5 cm.

182. Com base no citado desenho, abaixo segue o cálculo do quantitativo efetivo para o serviço em tela.

Cálculo do Quantitativo Efetivo – Recuperação de Pista em CBUQ

Figura	Área (m ²)	Espessura (m)	Volume (m ³)
Figura 1 a Figura 195	9.736,20	0,05	486,81

183. A partir do valor calculado acima, observa-se uma diferença a menos de quantitativo de 33,10 m³, em relação ao quantitativo medido pela Basevi, a qual, ao preço paradigma adotado do Sicro⁴⁰ (conforme será demonstrado adiante), de 253,31 R\$/m³, resulta em um superfaturamento por quantidades não executadas de R\$ 8.384,56, cuja responsabilidade é da empresa executora e da fiscalização da obra (Novacap).

V.4.2.8 - Imprimação/Pintura de Ligação (4219)

184. O serviço em tela é o décimo quarto mais significativo das medições realizadas, correspondendo a 5,7% do total, com quantitativo medido de 153.435,98 m².

185. No entanto, a partir das próprias medições apresentadas pela Basevi, conforme detalhado no desenho “Capa Asfáltica”, Associado DA10, verificou-se uma diferença nos quantitativos medidos pela empresa. Vale destacar que as áreas de escape (30.322,47 m²), estão sujeitas a execução de imprimação (uma vez após execução da base, pista não aberta ao tráfego) e de pintura de ligação (uma vez entre as camadas de CBUQ). Já a pista do autódromo (45.005,18 m²) está sujeita a execução de pintura de ligação (aplicada sob o pista fresada). Tendo em conta o citado desenho, abaixo segue o cálculo do quantitativo efetivo para o serviço em tela.

Cálculo do Quantitativo Efetivo – Imprimação e Pintura de Ligação

Serviço	Área de Escape (m ²)	Pista do Autódromo (m ²)	Área Total (m ²)
Imprimação	45.005,18	-	45.005,18
Pintura de Ligação	45.005,18	30.322,47	75.327,65
Total	90.010,36	30.322,47	120.332,83

186. A partir do valor calculado acima, observa-se uma diferença a menos

⁴⁰ Adotado a CPU Sicro “3 S 08 100 00 – Tapa Buraco”, a qual não inclui do CAP 50/70, já contemplando nos insumos asfálticos medidos separadamente.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO

TERCEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

de quantitativo de 33.103,15 m², em relação ao quantitativo medido pela Basevi, a qual, ao preço paradigma adotado⁴¹, de 0,18 R\$/m², resulta em um superfaturamento por quantidades não executadas de R\$ 5.958,57, cuja responsabilidade é da empresa executora e da fiscalização da obra (Novacap).

V.4.2.9 - Serviços de Terraplenagem

187. Os serviços de terraplenagem representam 10,6% do total das medições apresentadas pela Basevi, conforme tabela abaixo.

Quantitativos Medidos – Terraplenagem – Medições Basevi

Código	Descrição	Unid.	Quant. Basevi	Preço Unitário Basevi	Total Basevi
4101	LIMPEZA SUPERFICIAL DE CAMADA VEGETAL	m ²	69.420,60	R\$ 0,14	R\$ 9.688,46
4125	ESCAVAÇÃO, CARGA E TRANSPORTE EM CAMINHÃO DE MATERIAL DE 1ª CATEGORIA E SOLOS DE JAZIDAS, COM DISTÂNCIA ATÉ 5,0 km	m ³	2.826,37	R\$ 15,37	R\$ 43.429,28
4155	ESCAVAÇÃO DE MATERIAL DE 1ª CATEGORIA E DE SOLOS DE JAZIDAS	m ³	25.243,59	R\$ 1,21	R\$ 30.650,46
4158	CARGA DE MATERIAL DE 1ª CATEGORIA E DE SOLOS DE JAZIDAS	m ³	54.309,93	R\$ 1,81	R\$ 98.534,69
4161	TRANSPORTE EM CAMINHÃO, DE MATERIAL DE 1ª CATEGORIA DE SOLOS E DE JAZIDAS, COM DISTÂNCIA DE ATÉ 5,0 km	m ³	61.989,04	R\$ 10,43	R\$ 646.252,23
4126	MOMENTO EXTRAORDINÁRIO DE TRANSPORTE DE MATERIAL DE 1ª CATEGORIA E SOLOS DE JAZIDA, PARA DISTÂNCIA ALÉM DE 5,0 km	m ³ .km	194.378,00	R\$ 1,44	R\$ 279.415,76
4170	COMPACTAÇÃO DE ATERRO COM GRAU MÍNIMO DE 95% PROCTOR NORMAL	m ³	3.376,95	R\$ 2,83	R\$ 9.567,25
Total (R\$)					R\$ 1.117.538,13

188. As medições apresentadas pela Basevi contêm diversas incoerências, decorrentes da metodologia utilizada pela Novacap para apropriação dos volumes de corte e aterro, conforme descrição abaixo:

a) Os volumes de escavação (corte), representados pelo serviço de código

⁴¹ Adotado o preço do Contrato nº 737/2009, corrigido para 08/2014, de 0,18 R\$/m², tendo em vista que o preço paradigma Sicro (obtido média ponderada, em função das áreas dos serviços, das CPU Sicro “2 S 02 300 00 - Imprimação” e “2 S 02 400 00 - Pintura de ligação”), resultou em valor superior. Tal procedimento é benéfico ao contratado.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO

TERCEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

4155, naturalmente, são calculados no próprio corte. No entanto, este volume é multiplicado pelo Fator de Empolamento – FE⁴² de 1,34, para obter-se os volumes de carga (serviço 4158) e transporte até 5 km (serviço 4161), sendo que o transporte para distâncias maiores que 5 km é pago mediante momento de transporte (em m³.km, serviço 4126). Tal procedimento é incorreto, uma vez que a utilização dos serviços de Escavação, Carga e Transporte – ECT, em separado, como faz a Novacap, ocasiona, via de regra, superestimativas, uma vez que o volume de escavação deve ser medido no corte, como ocorre na metodologia Sicro, sem a correção dos volumes de carga e transporte, mediante aplicação do FE. Na metodologia Sicro, os serviços de ECT são apropriados em um único serviço, com medição do volume no corte, inclusive transporte para distâncias pré-determinadas (até 5.000 m, com possibilidade de ajustar para maiores DMT's), em geral dentro da obra, utilizando-se momento de transporte (ton.km), para transporte de bota-fora ou importação de jazidas mais distantes;

- b) Os volumes de aterro, representados pelo serviço 4170, são medidos no próprio aterro. No entanto, este volume deve ser multiplicado por Fator de Homogeneização – FH⁴³. No caso em tela, foi utilizado coeficiente de 1,76, arbitrária e injustificadamente (ausência de ensaio), valor que se mostra incompatível com os solos de Brasília⁴⁴ (“Papel de Trabalho nº 04 – Ensaio Solos em Brasília”, Peça 56), conforme se verifica na tabela abaixo:

Fatores de Empolamento e Homogeneização – Solos de Brasília

Local	Densidade Compactada (Aterro)	Densidade Natural (corte)	Densidade Solta (Empolamento)	Fator de Empolamento (FE)	Fator de Homogeneização (FH)
Solo - Sudoeste	1,417	1,090	0,832	1,310	1,300
Solo - Noroeste	1,452	1,101	0,842	1,308	1,319
Solo - SIG	1,389	1,077	0,829	1,299	1,290
Valor Médio				1,306	1,303

189. Neste sentido, cumpre destacar a acertada Decisão nº 932/2015 do TCDF, transcrita parcialmente abaixo, a qual, inclusive proibiu a utilização dos “Procedimentos Utilizados para Orçamentos de Urbanização” e do Sistema de Preços e

⁴² Traduz o empolamento (aumento de volume que o material sofre ao ser escavado). Calculado pela expressão $FE = \text{VOLUME SOLTO} / \text{VOLUME CORTE}$.

⁴³ A multiplicação do volume de aterro pelo FH fornece o volume necessário de escavação, no corte. Calculado pela expressão $FH = \text{VOLUME ESCAVAÇÃO (CORTE)} / \text{VOLUME COMPACTADO (ATERRO)}$.

⁴⁴ Obtidos no Processo nº 25778/2012. Ensaio realizados pelo Consórcio BRT-Sul em vários locais de Brasília, com material semelhante ao do Autódromo Nelson Piquet.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO

TERCEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

Serviços – SIPS gerenciado pela Novacap, ante as incoerências técnicas detectadas.

“III - determinar à NOVACAP e ao DER que, doravante:

(...)

c) observem os critérios de medição e pagamento preconizados no sistema de preço utilizado como referência, de modo a evitar incongruências na utilização de fator de correção volumétrico-empolamento (Achado 3);

(...)

V - determinar à NOVACAP que, doravante, observe, ao liquidar a despesa, as premissas assumidas pelo orçamento no momento da contratação, principalmente no tocante à aplicação de fatores de correção oriundos do fenômeno do empolamento (Achado 5); VI - determinar à NOVACAP que adote as seguintes providências, informando ao Tribunal, em 90 (noventa) dias, as medidas tomadas: a) caso tenha interesse em manter uma tabela própria de pesos específicos e demais características de materiais de terraplenagem, faça ensaios geotécnicos nos diversos materiais, dando tratamento estatístico às amostras, de forma a garantir a adequação dos valores à realidade (Achado 3); b) caso tenha interesse em manter um sistema próprio de referência de preços: 1) mantenha-o atualizado, revendo periodicamente os indicadores de produtividade e de preços; 2) elabore manuais de utilização para orientar os usuários do sistema na orçamentação de obras públicas; 3) adote faixas escalonadas de distâncias média de transporte para o “Serviço de escavação, carga e transporte”, bem como de “Transporte de distância inferior à 5 Km”, garantindo maior adequação às patrulhas de equipamentos que realizam ciclos com menores distância média de transporte; 4) considerar, para os serviços relativos a momento extraordinário de transportes, o escalonamento em função da velocidade média das vias (Achado 4); c) adote medidas de controle capazes de garantir, na fase de liquidação da despesa, a compatibilidade entre os quantitativos dos “Serviços de escavação, carga e transporte”, ou que façam constar dos autos as justificativas para eventuais diferenças de quantitativos entre eles (Achado 5); VII - determinar aos órgãos e entidades integrantes do Governo do Distrito Federal que, a menos que apresentem razões plausíveis para fazê-lo: a) abstenham-se de utilizar os pesos específicos constantes do manual “Procedimentos Utilizados para Orçamentos de Urbanização”, aprovado pela Diretoria da NOVACAP em 15.12.1999, até a revisão dos valores ali constantes, valendo-se, provisoriamente, de índices constantes da literatura especializada ou de sistemas de outros órgãos, a exemplo dos adotados pela Secretaria Municipal de Obras da cidade do Rio de Janeiro (Achado 3); b) abstenham-se de utilizar o Sistema de Preços e Serviços – SIPS gerenciado pela NOVACAP até que a produtividade dos itens de serviços seja atualizada, valendo-se, provisoriamente, do SINAPI, SICRO, ou de outro sistema de referência de preços para elaboração de orçamentos de obras pú-



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO

TERCEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

blicas que reflita o mercado local (Achado 4); c) as li-
quidações de serviços de terraplenagem estejam acompanha-
das do controle topográfico, para assegurar a efetiva
prestação das quantidades contratadas, e do controle tec-
nológico previsto nas especificações, para garantir a qua-
lidade do serviço prestado (Achado 5);” (Sem grifos no ori-
ginal)

190. Com isso, ante as impropriedades citadas, os quantitativos dos serviços de terraplenagem foram ajustados em conformidade com a metodologia Sicro, tendo-se utilizado as seguintes premissas:

- a) Utilização de fator de homogeneização, FH, de 1,303 e fator de empolamento de 1,306, obtidos para solos do Plano Piloto, nas proximidades da obra;
- b) Considerou-se que os aterros em solo foram executados com os volumes oriundos das escavações obrigatórias da própria obra (áreas de escape);
- c) Escavadeira hidráulica como equipamento líder das patrulhas de Escavação, Carga e Transporte – ECT, de acordo com a Foto 13 do “Papel de Trabalho nº 02 – Relatório Fotográfico de Execução da Obra”, Peça 59;
- d) Adotada DMT de 2.000 a 3.000 m para os volumes escavados, com média de 3,5 km, tendo em vista que o circuito do Autódromo tem, aproximadamente 7 km;
- e) Considerou-se também, a favor da empresa executora, a execução de espalhamento em bota-fora realizado com trator de esteira, conforme de verificação na Foto 9 do “Papel de Trabalho nº 02 – Relatório Fotográfico de Execução da Obra”, Peça 59, serviço não cobrado nas medições da Basevi. Como no sistema Sicro não há o serviço de “espalhamento em bota-fora”, mas apenas “compactação em bota-fora”, na presente análise foi utilizado como referência de preço CPU do SINAPI, apenas para este serviço.

191. A tabela abaixo apresenta o cálculo dos quantitativos dos serviços de terraplenagem.

Cálculo do Quantitativo Efetivo – Serviços de Terraplenagem

Descrição	Unid.	Quant. Basevi	Quant. EFETIVO	Observação Quant. EFETIVO
LIMPEZA SUPERFICIAL DE CAMADA VEGETAL	m2	69.420,60	70.434,35	Conforme desenho "LIMPEZA DA CAMADA VEGETAL", Associado DA10

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO

TERCEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

Descrição	Unid.	Quant. Basevi	Quant. EFETIVO	Observação Quant. EFETIVO
ESCAVAÇÃO, CARGA E TRANSPORTE EM CAMINHÃO DE MATERIAL DE 1ª CATEGORIA E SOLOS DE JAZIDAS, COM DISTÂNCIA ATÉ 5,0 km	m3	2.826,37	25.243,59	Segundo desenhos "CORTE CURVA 3", "MEMORIA CURVA 1 - CORTE", "MEMORIA CURVA 5-6 - CORTE", "MEMORIA CURVA 7 - CORTE", "MEMORIA CURVA 9 - CORTE", "MEMORIA CURVA 11 - CORTE" e "MEMORIA CURVA 12 - CORTE", Associado DA10
ESCAVAÇÃO DE MATERIAL DE 1ª CATEGORIA E DE SOLOS DE JAZIDAS	m3	25.243,59	0,00	Os quantitativos destes serviços foram suprimidos tendo em vista a aplicação da metodologia Sicro, na qual os serviços de ECT são pagos em um único serviço, acima descrito, com medição no corte.
CARGA DE MATERIAL DE 1ª CATEGORIA E DE SOLOS DE JAZIDAS	m3	54.309,93	0,00	
TRANSPORTE EM CAMINHÃO, DE MATERIAL DE 1ª CATEGORIA DE SOLOS E DE JAZIDAS, COM DISTÂNCIA DE ATÉ 5,0 km	m3	61.989,04	0,00	
MOMENTO EXTRAORDINÁRIO DE TRANSPORTE DE MATERIAL DE 1ª CATEGORIA E SOLOS DE JAZIDA, PARA DISTÂNCIA ALÉM DE 5,0 km	m3.km	194.378,00	281.737,38	Quantitativo calculado cm base no desenho "LIMPEZA DA CAMADA VEGETAL", Associado DA10, considerando uma espessura de 0,20 cm, área de 70.434,35 m² e DMT de 20km.
COMPACTAÇÃO DE ATERRO COM GRAU MÍNIMO DE 95% PROCTOR NORMAL	m3	3.376,95	4.400,17	De acordo com os desenhos "CORTE CURVA 3", "MEMORIA CURVA 1 - ATERRO" e "MEMORIA CURVA 5-6 - ATERRO", Associado DA10.
ESPALHAMENTO DE MATERIAL EM BOTA FORA COM UTILIZACAO DE TRATOR DE ESTEIRAS DE 165 HP	m³	0,00	27.221,51	Serviço executado pela empresa, conforme foto 9 do "Papel de Trabalho nº 02 – Relatório Fotográfico de Execução da Obra", Peça 59. Considerou-se que o material escavado restante (não aproveitado nos aterros), foi espalhado em bota fora, utilizando-se fator de empolamento de 1,306 para correção dos volumes.

192. Os ajustes acima redundaram em diferenças nos quantitativos dos serviços, os quais foram remunerados a partir dos preços paradigmas, realizando as devidas compensações entre os serviços executados a mais e a menos. Vale informar que os serviços 4155 (escavação), 4158 (carga) e 4161 (transporte) foram suprimidos totalmente, tendo em vista a adequação à metodologia Sicro, utilizando-se para tal, excepcionalmente, os preços da Novacap, uma vez que não há referências no Sicro para tais

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO

TERCEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

serviços separadamente.

193. As diferenças identificadas acima resultaram em superfaturamento por quantidades não executadas, conforme segue abaixo.

Cálculo do Superfaturamento – Serviços de Terraplenagem

Descrição	Unid.	Quantitativos DIFERENÇA	Preço Unitário PARADIGMA	Superfaturamento (R\$)	Observação
LIMPEZA SUPERFICIAL DE CAMADA VEGETAL	m2	1.013,75	0,49	500,55	1 A 01 100 01 - Limpeza camada vegetal em jazida (const e restr.)
ESCAVAÇÃO, CARGA E TRANSPORTE EM CAMINHÃO DE MATERIAL DE 1ª CATEGORIA E SOLOS DE JAZIDAS, COM DISTÂNCIA ATÉ 5,0 km	m3	22.417,22	10,20	228.569,21	2 S 01 100 32 - Esc. carga transp. mat 1ª cat DMT 2000 a 3000m c/e
ESCAVAÇÃO DE MATERIAL DE 1ª CATEGORIA E DE SOLOS DE JAZIDAS	m3	-25.243,59	1,21	-30.650,46	Os serviços da 4155 (escavação), 4158 (carga) e 4161 (transporte), foram suprimidos totalmente, tendo em vista a adequação à metodologia Sicro, utilizando-se para tal, excepcionalmente, os preços da Novacap, uma que estes serviços não terão seus preços analisados na Seção V.5 desta informação.
CARGA DE MATERIAL DE 1ª CATEGORIA E DE SOLOS DE JAZIDAS	m3	-54.309,93	1,81	-98.534,69	
TRANSPORTE EM CAMINHÃO, DE MATERIAL DE 1ª CATEGORIA DE SOLOS E DE JAZIDAS, COM DISTÂNCIA DE ATÉ 5,0 km	m3	-61.989,04	10,43	-646.252,23	
MOMENTO EXTRAORDINÁRIO DE TRANSPORTE DE MATERIAL DE 1ª CATEGORIA E SOLOS DE JAZIDA, PARA DISTÂNCIA ALÉM DE 5,0 km	m3.km	87.359,38	1,06	92.200,14	1 A 00 002 07 - Transp. local c/ basc. 10m3 rodov. pav. (restr), ajustado de ton.km para m³.km.
COMPACTAÇÃO DE ATERRO COM GRAU MÍNIMO DE 95% PROCTOR NORMAL	m3	1.023,22	2,58	2.639,79	CPU Sicro - 2 S 01 510 00 - Compactação de aterros a 95% proctor normal

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO

TERCEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

Descrição	Unid.	Quantitativos DIFERENÇA	Preço Unitário PARADIGMA	Superfaturamento (R\$)	Observação
ESPALHAMENTO DE MATERIAL EM BOTA FORA COM UTILIZACAO DE TRATOR DE ESTEIRAS DE 165 HP	m³	27.221,51	1,39	37.970,52	CPU -SINAPI - 83344 - ESPALHAMENTO DE MATERIAL EM BOTA FORA, COM UTILIZACAO DE TRATOR DE ESTEIRAS DE 165 HP
Superfaturamento - Serviços de Terraplenagem (R\$)				-413.557,16	

194. A diferença de valores resulta em um superfaturamento por quantidades não executadas de R\$ 413.557,16, cuja responsabilidade é da empresa executora e da fiscalização da obra (Novacap).

V.5 - Superfaturamento por Sobrepreço

195. Conforme já mencionado anteriormente, a obra do Autódromo Nelson Piquet, tanto pelo quantitativo de serviços realizados, bem como pela natureza e condição de execução dos serviços, deve ser considerada essencialmente como uma obra rodoviária. Além disso, na Concorrência Pública – CP nº 26/2014-ASCAL/PRES, utilizada inicialmente com vistas a realização de ampla reforma e adequação do Autódromo Nelson Piquet, os serviços de terraplenagem e pavimentação foram orçados com uso de metodologia própria de obra rodoviária, cujos preços praticados dos principais serviços encontram-se no patamar do Sistema Sicro (DNIT).

196. Com isso, na presente análise, os preços utilizados nas medições da Basevi, atualizados para a data de 08/2014, foram comparados com os custos Sicro, com BDI de 23,44% (oriundo da CP nº 26/2014, que definiu o objeto em tela). Adotaram-se, também, os seguintes critérios nas análises:

- a) Tendo em vista a data atualizada dos preços das medições da Basevi, 08/2014, utilizou-se a data de referência do Sicro de 09/2014, procedimento conservador (publicação Sicro apenas em meses ímpares);
- b) Para os custos dos insumos “rachão” e “brita graduada” utilizou-se o sistema SINAPI, conforme segue abaixo, tendo em vista que estes insumos, como já comentado, foram obtidos na jazida da Ciplan (região da Fercal), ou seja, condição de compra do material posto na pedreira, uma vez que os custos de transporte foram remunerados separadamente (Seção V.4.2.3).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO

TERCEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

Vale informar que o Sicro não apresenta esta opção, com insumos produzidos (exploração de jazida) ou comercial (adquirida no comércio varejista);

Custo dos Insumos Brita Graduada e Rachão

Código	Descrição do Insumo	Unid	Preço Mediano (R\$)
00004730	PEDRA-DE-MÃO OU PEDRA RACHÃO P/ MURO ARRIMO/FUNDAÇÃO/ENROCAMENTO ETC - POSTO PEDREIRA / FORNECEDOR (SEM FRETE)	M3	51,05
00004729	PEDRA BRITADA GRADUADA, CLASSIFICADA - POSTO PEDREIRA / FORNECEDOR (SEM FRETE)	M3	64,82

- c) Os custos dos insumos asfálticos (CAP 50/70, CM-30 e RR-2C) foram obtidos da tabela publicada pela Agência Nacional de Petróleo – ANP, disponível no sistema Sicro (DNIT). Para obtenção do preço do insumo, considerou-se ICMS de 17% (cálculo “por dentro”) e BDI de 15%, em conformidade com a metodologia Sicro.

197. A tabela abaixo apresenta o resultado das análises realizadas, indicando o superfaturamento por sobrepreço identificado, bem como as justificativas dos preços paradigmas adotados.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
TERCEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

Cálculo do Superfaturamento por Sobrepreço

Código	Descrição	Unid.	Preços da Medições Basevi			Preços PARADIGMA		Superfaturamento SOBREPREGO	Observação
			Quant.	Preço Unitário	Total	Preço Unitário	Total		
4218	SUB-BASE OU BASE DE MACADAME HIDRÁULICO (PAVIMENTAÇÃO COM RACHÃO)	m3	16.477,33	R\$ 126,36	R\$ 2.082.063,63	R\$ 71,20	R\$ 1.173.136,46	-R\$ 908.927,17	Utilizada a CPU "BASE PARA PAVIMENTAÇÃO COM RACHÃO, INCLUSIVE COMPACTAÇÃO - 04.05.101" da CP nº 26/2014, com insumos do Sicro. Apenas o insumo "rachão" foi obtido do SINAPI, conforme já comentado. Vale salientar que o preço da CP nº 26/2014 foi de 71,20 R\$/m³.
4221	CONCRETO BETUMINOSO USINADO A QUENTE, INCLUSIVE ESPALHAMENTO E COMPACTAÇÃO	m3	5.428,34	R\$ 315,86	R\$ 1.714.574,25	R\$ 162,43	R\$ 881.706,89	-R\$ 832.867,36	Adotado a média ponderada, em função das áreas pavimentadas, das CPU's Sicro "2 S 02 540 01 - Conc. betuminoso usinado a quente - capa rolamento" (45.005,18 m²+ 30.322,47 m²) e "2 S 02 540 02 - Concreto betuminoso usinado a quente - binder" (30.322,47 m²). Vale salientar que o preço da CP nº 26/2014 foi de 167,56 R\$/m³.
4214	SUB-BASE OU BASE DE BRITA GRADUADA	m3	11.320,07	R\$ 127,45	R\$ 1.442.718,42	R\$ 89,55	R\$ 1.013.681,17	-R\$ 429.037,25	Adotado a CPU Sicro "2 S 02 230 00 - Base de brita graduada", sendo o insumo "Usinagem de brita graduada" substituído pela insumo SINAPI 4729. Vale salientar que o preço da CP nº 26/2014 foi de 103,33 R\$/m³.
5402	CIMENTO ASFÁLTICO DE PETRÓLEO - CAP 50/70	t	674,26	R\$ 2.008,92	R\$ 1.354.525,93	R\$ 1.363,97	R\$ 919.663,10	-R\$ 434.862,82	Adotada tabela publicada pela ANP, com ICMS de 17% (cálculo "por dentro") e BDI de 15%. Vale salientar que o preço da CP nº 26/2014 foi de 1.924,54 R\$/ton.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO

TERCEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

Código	Descrição	Unid.	Preços da Medições Basevi			Preços PARADIGMA		Superfaturamento SOBREPREGO	Observação
			Quant.	Preço Unitário	Total	Preço Unitário	Total		
5371	FRESAGEM A FRIO COM TAMBOR FRESADOR DE L=1,00 m (FRESAGEM DE CONCRETO ASFÁLTICO COM ESPESURA DE 5,00 cm)	m2	106.335,50	R\$ 9,03	R\$ 960.172,18	R\$ 6,12	R\$ 650.527,24	-R\$ 309.644,94	Adotado a CPU Sicro "5 S 02 990 11 - Fresagem contínua do revest. betuminoso", ao custo unitário de 99,12 R\$/m³, ajustado para m² (multiplicado por 0,05). Vale salientar que o preço da CP nº 26/2014 foi de 212,87 R\$/m³.
5384	RECUPERAÇÃO DE PISTA EM CONCRETO BETUMINOSO USINADO À QUENTE.	m3	519,91	R\$ 1.149,65	R\$ 597.720,21	R\$ 253,31	R\$ 131.699,80	-R\$ 466.020,41	Adotado a CPU Sicro "3 S 08 100 00 - Tapa buraco", ao custo unitário de 205,21 R\$/m³. Deve-se destacar que a CPU utilizada pela Novacap apresentava o custo do insumo asfáltico (CAP 50/70) inserido, em duplicidade, conforme demonstrado anteriormente.
4126	MOMENTO EXTRAORDINÁRIO DE TRANSPORTE DE MATERIAL DE 1ª CATEGORIA E SOLOS DE JAZIDA, PARA DISTÂNCIA ALÉM DE 5,0 km	m3.km	194.378,00	R\$ 1,44	R\$ 279.415,76	R\$ 1,06	R\$ 206.040,68	-R\$ 73.375,08	Adotado a CPU Sicro "1 A 00 002 07 - Transp. local c/ basc. 10m3 rodov. pav. (restr)", ajustado de ton.km para m³.km.
5401	IMPRIMANTE CM 30	t	57,07	R\$ 3.646,28	R\$ 208.107,52	R\$ 2.027,28	R\$ 115.705,19	-R\$ 92.402,33	Adotada tabela publicada pela ANP, com ICMS de 17% (cálculo "por dentro") e BDI de 15%. Vale salientar que o preço da CP nº 26/2014 foi de 2.732,16 R\$/ton.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO

TERCEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

Código	Descrição	Unid.	Preços da Medições Basevi			Preços PARADIGMA		Superfaturamento SOBREPREGO	Observação
			Quant.	Preço Unitário	Total	Preço Unitário	Total		
5403	EMULSÃO RR-2C	t	57,69	R\$ 1.947,70	R\$ 112.368,46	R\$ 923,95	R\$ 53.305,38	-R\$ 59.063,08	Adotada tabela publicada pela ANP, com ICMS de 17% (cálculo “por dentro”) e BDI de 15%. Vale salientar que o preço da CP nº 26/2014 foi de 2.065,95 R\$/ton.
Superfaturamento por Sobrepreço Total (R\$)								-R\$ 3.606.200,44	



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
TERCEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

198. Ante o exposto, a análise resultou em superfaturamento por sobre-preço, no valor de R\$ 3.606.200,44, comparativamente aos preços praticados pela Novacap, o que demonstra a desvantajosidade da utilização irregular do Contrato nº 737/2009. Os responsáveis por esse indício de prejuízo são os gestores da Novacap/Ter-racap.

V.6 - Da Regularidade dos Pagamentos

V.6.1 - Do Cabimento

199. Discute-se inicialmente sobre a correição, ou não, da conduta da Basevi diante da ordem da Novacap em executar a obra em evidência e o seu consequente pagamento.

200. Em observância ao regramento, constitui obrigação da contratada a execução nos moldes fixados no ajuste pactuado.

201. Como vimos, é flagrante notar que a pista do Autódromo não pertence ao sistema viário do Distrito Federal, pois que não tem função de trânsito nem tem objetivo de circulação, e também não se enquadra no conceito de logradouro público, na medida em que não representa espaço destinado à circulação de pedestres ou de veículos. Nesta visão, o objeto do Contrato nº 737/2009 não compreenderia a execução da pista do Autódromo.

202. Também é de conhecimento geral que a Novacap havia lançado licitação para executar a reforma e adequação do Autódromo, Concorrência nº 26/2014. Também foi bastante noticiada a suspensão dessa licitação.

203. Assim, tendo em conta a flagrante fuga do objeto contratado e a notícia amplamente ventilada acerca dos desdobramentos da licitação, entende-se que, na perspectiva do homem médio e diligente, a regra de conduta esperada pela Basevi seria questionar junto à contratante sobre a regularidade da execução com base no Contrato nº 737/2009. Mas, não consta dos autos que a contratada tenha se acautelado nesse sentido.

204. Tendo em vista que a Basevi tinha condições de saber o equívoco do procedimento, pode-se contestar até mesmo se é cabível o pagamento da empresa.

205. Por outro lado, cabe ponderar que, uma vez que a contratante determinou a execução da prestação por meio da Ordem de Serviço nº 145/2014-DITEC e o comando estava aparentemente regular e dentro do fixado no ajuste, cabia à Basevi cumprir a deliberação, em vista de aplicação de possíveis sanções em caso de inexecução.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
TERCEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

206. Além disso, para reconhecimento da boa-fé, é necessário analisar se o seu comportamento foi leal, ético, ou se havia justificativa amparada no direito.

207. Na situação em exame, há cláusula editalícia⁴⁵ que prevê a possibilidade de acréscimo eventual de serviços não previstos e a jurisdicionada determinou a execução ao expedir a aludida Ordem de Serviço. Não constam dos autos elementos que indiquem má-fé ou concorrência da contratada na execução da falta em foco.

208. Ademais, é cediço que, ainda que um contrato seja nulo, a Administração não está desonerada de indenizar o contratado pelos serviços prestados ou pelos prejuízos decorrentes da administração, ressalvadas algumas hipóteses, por força do parágrafo único do art. 59 da Lei de Licitações⁴⁶. Na hipótese vertente, é fato incontroverso que a Basevi executou parte dos serviços relacionados à pista do Autódromo.

209. Ao enfrentar situações análogas, o STJ tem jurisprudência pacífica de que a existência de nulidade contratual não mitiga a necessidade de pagamento pelos serviços executados, desde que a contratada não tenha incorrido em má-fé ou tenha incorrido para a nulidade⁴⁷.

210. Nessa seara, usando o brocardo “quem pode o mais, pode o menos”, se a Administração deve indenizar o contratado pelos serviços prestados em ajustes eivados de nulidade, a conclusão é que se deva indenizar contratos aparentemente válidos, mas irregularmente executados, como é a situação em análise.

211. Em vista dos argumentos expendidos, entende-se que a Novacap não pode se locupletar indevidamente em virtude da irregularidade na execução do Contrato, cabendo à Basevi a remuneração pelos serviços efetivamente prestados, porque, caso contrário, haverá ofensa inequívoca à vedação do enriquecimento sem causa.

212. Ademais, reconhecida a necessidade de pagamento pelos serviços em tela, cumpre comentar a respeito do atraso no recebimento dessas despesas.

⁴⁵ Item 6.4 do Edital de Concorrência nº 37/2008.

⁴⁶ Art. 59. A declaração de nulidade do contrato administrativo opera retroativamente impedindo os efeitos jurídicos que ele, ordinariamente, deveria produzir, além de desconstituir os já produzidos.

Parágrafo único. A nulidade não exonera a Administração do dever de indenizar o contratado pelo que este houver executado até a data em que ela for declarada e por outros prejuízos regularmente comprovados, contanto que não lhe seja imputável, promovendo-se a responsabilidade de quem lhe deu causa.

⁴⁷ AgRg no REsp 1140386 / SP, Relator Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma DJE de 09/08/2010; REsp 753.039/PR, Relator Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, DJ de 03/09/2007; REsp 928315/MA, Relatora Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJ de 29/06/2007; REsp 545471/PR, Relatora Ministra Denise Arruda, Primeira Turma, DJ 19/09/2005.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
TERCEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

213. É de amplo conhecimento o cenário dos problemas financeiros enfrentados pela nova gestão do Distrito Federal no ano de 2015. Inclusive, recentemente, foi baixado o Decreto nº 36.755, de 16/09/2015, que estabelece, entre outros, que as dívidas com fornecedores de bens e serviços podem ser parceladas em até sessenta meses, cujo total é estimado em 1,1 bilhão⁴⁸.

214. Aliás, a respeito da ordem cronológica de pagamentos, com o intuito de obter uma visão global acerca do problema a Corte exarou a Decisão nº 1617/2015, proferida no Processo nº 1691/2015, autorizando a execução de auditoria, para verificar o cumprimento do art. 5º, *caput*, da Lei nº 8.666/93⁴⁹. Os trabalhos de auditoria já estão em curso, conforme Termo de Designação juntado àqueles autos (e-doc AA80BB84). A questão da ordem cronológica de pagamentos foi suscitada no Ofício nº 73/2015-CF, Peça 22.

215. Assim, entende-se que o Tribunal deve reforçar à Novacap que observe a ordem cronológica das exigibilidades no pagamento das obrigações, em observância ao artigo 5º, *caput*, da Lei nº 8.666/93, cujo procedimento poderá ser objeto de exame na auditoria do Processo nº 1691/2015. No tocante à eventual responsabilidade sobre os supostos pagamentos irregularmente realizados, ela deve ser analisada em uma futura fase processual, haja vista a necessidade de apurar a existência dos pressupostos (conduta, dano e nexo causal) para uma possível responsabilização.

V.6.2 - Dos Pagamentos Realizados

216. Foi suscitada possível extrapolação do limite de acréscimo permitido por lei para aditivação do Contrato nº 737/2009, mas isso não foi constatado.

217. Na realidade, conforme esclarecido nos §§ 55/58, houve apenas um aditamento de valor relevante para fins de verificação do limite imposto no art. 65, § 1º da Lei nº 8.666/93, objeto do Termo Aditivo I, de 06/03/2013, no valor de R\$ 3.615.490,15. Logo, no período da execução da pista, não houve novo aditivo.

218. Embora não tenha tido aditivo na época da execução da pista, é necessário examinar, no período da obra, se o valor executado anual ultrapassou, ou não, o montante atualizado do pacto.

⁴⁸ <http://blogs.correiobraziliense.com.br/cbpoder/2015/09/17/dividas-serao-pagas-a-partir-de-2016>

⁴⁹ Art. 5º Todos os valores, preços e custos utilizados nas licitações terão como expressão monetária a moeda corrente nacional, ressalvado o disposto no art. 42 desta Lei, devendo cada unidade da Administração, no pagamento das obrigações relativas ao fornecimento de bens, locações, realização de obras e prestação de serviços, obedecer, para cada fonte diferenciada de recursos, a estrita ordem cronológica das datas de suas exigibilidades, salvo quando presentes relevantes razões de interesse público e mediante prévia justificativa da autoridade competente, devidamente publicada.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
TERCEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

219. Haja vista a existência de mais de um contrato junto à Basevi e a falta de informações confiáveis no preenchimento das ordens bancárias e notas de empenho, entendeu-se conveniente solicitar à Novacap informações sobre os pagamentos realizados à Basevi, por meio da Nota de Inspeção nº 40/2015 (Peça 51). Em resposta, a jurisdicionada encaminhou os dados requeridos, mediante Ofício nº 1731/2015-GAB/PRES, Peça 52.

220. A seguir, foi feito um resumo dos pagamentos realizados à conta do Contrato nº 737/2009:

Pagamentos realizados no Contrato nº 737/2009

Período	Total faturado (R\$)
24/08/2009 a 23/08/2010	12.556.814,24
24/08/2010 a 23/08/2011	4.677.034,98
24/08/2011 a 23/08/2012	39.593.499,17
24/08/2012 a 23/08/2013	12.906.553,56
24/08/2013 a 23/08/2014	14.547.607,72
24/08/2014 a 23/08/2015	15.857.656,39
TOTAL	100.139.166,06

221. O quadro abaixo demonstra o valor atualizado do citado Contrato, devidamente atualizado pelo Índice Nacional da Construção Civil (INCC), FGV-ICC, Brasília (coluna 18)⁵⁰:

Atualização do Contrato nº 737/2009

Valor contrato (P0): 14.461.960,57

Data proposta (I0): 08/2009

Data	ICC		Valor reajuste (R\$)	Valor atualizado (R\$)
ago/09	394,53		-	14.461.960,57
ago/10	420,61	0,0661	955.935,59	15.417.953,60
ago/11	448,5	0,0663	1.022.340,71	16.440.294,31
ago/12	494,49	0,1025	1.685.817,47	18.126.111,78
ago/13	527,8	0,0674	1.221.017,18	19.347.128,96
ago/14	561,84	0,0645	1.247.776,18	20.594.905,14
TOTAL				104.388.354,36

Metodologia: Reajustamento, doc. 7, Justificativa A, fl. 15, Associado DA8

222. Como se percebe, ainda que tenha sido irregularmente executada a pista do Autódromo com fundamento no Contrato nº 737/2009, o valor faturado no período de 24/08/2014 a 23/08/2015 não ultrapassou o montante anual atualizado do

⁵⁰ ICC (Coluna 18) - Brasília - índices colhidos da Revista Conjuntura Econômica.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
TERCEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

ajuste de R\$ 20.594.905,14.

223. Em face do exposto, no período da execução da pista do Autódromo, não houve aditivo, e, de qualquer modo, o total faturado não ultrapassou o montante anual atualizado, razão pela qual não há providências a serem tomadas sobre a matéria.

VI - Conclusões

224. Foi assinado Termo de Compromisso entre o então Governador do DF, Agnelo Queiroz, e a Rádio e Televisão Bandeirantes Ltda., em março de 2014, para viabilizar a realização de evento da Fórmula Indy nesta Capital, no Autódromo Nelson Piquet. Para reformar o Autódromo foi lançada a Concorrência nº 26/2014-AS-CAL/PRES, porém, foi suspensa pela Decisão nº 5528/2014-TCDF. O Termo e a Concorrência são objetos de análise nos Processo nºs 22980/2014 e 28628/2014, respectivamente.

225. Em virtude da suspensão da licitação e da urgência no cumprimento do acordo do GDF com entidades internacionais, a solução encontrada pela Novacap foi, entre outros, a prestação dos serviços de recuperação de pista com a empresa Basevi Construções S/A, mediante o Contrato nº 737/2009. Os serviços atualizados (Ago/2014) executados no Autódromo, considerando as medições apresentadas pela Basevi, totalizam R\$ 10.554.947,16. Mencionado ajuste foi prorrogado sucessivamente, com fundamento no art. 57, inciso II, da Lei nº 8666/93, por sessenta meses, entre agosto/2009 e agosto/2014. Posteriormente, foi estendido por mais doze, por força do §4º, do art. 57, da Lei de Licitações. O referido Contrato teve diversas fontes de recursos, entre as quais o Convênio nº 53/2014, conforme o 7º Termo de Apostilamento, de 18/09/2014.

226. No entanto, os serviços do Autódromo efetuados em 2014/2015 não poderiam ter sido executados com base no Contrato nº 737/2009 por causa dos seguintes motivos:

- a) irregularidade na prorrogação contratual excepcional;
- b) falha na inclusão de serviços não compreendidos no objeto do Contrato;
- c) equívoco na inclusão de serviços não contínuos em contrato de natureza continuada.

227. No tocante à primeira questão, sustenta-se que as justificativas apresentadas não amparam a prorrogação excepcional do prazo do ajuste por mais doze meses, além dos sessenta meses, nos termos do § 4º do art. 57 da Lei de Licitações. Isso



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
TERCEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

porque os motivos apresentados não permeiam situações de imprevisibilidade, considerando que é inevitável o término de um contrato, de um exercício ou de uma gestão e, da mesma forma, é plenamente conhecido o regime da estação das chuvas no Distrito Federal. Além disso, dada a prorrogação por sessenta meses, a jurisdicionada teve tempo suficiente para planejar o devido procedimento de licitação em face do prazo fatal, sendo inadmissível que a prorrogação excepcional tenha origem na falta de planejamento, desídia administrativa ou má gestão. Assim, no caso concreto, não há situação de imprevisibilidade que permita a prorrogação por mais doze meses do prazo do Contrato nº 737/2009 além de agosto de 2014, devendo ser considerada irregular a extensão acima desse prazo.

228. Relativamente ao segundo ponto, entende-se falha a inclusão dos serviços do Autódromo no Contrato nº 737/2009, pois o objeto do ajuste não comporta esses serviços, na medida em que, conforme definições técnicas, a pista do Autódromo não pertence ao sistema viário do Distrito Federal nem se enquadra no conceito de logradouro público.

229. Quanto à última matéria, sustenta-se que a reforma da pista do Autódromo não representa um serviço de execução contínua, nos termos do art. 57, inciso II, da Lei de Licitações, porque a sua falta não comprometeria as atividades do órgão ou entidade, tampouco a obra se estenderia continuamente por vários exercícios; ao contrário, foi pontual, além de que os serviços não se enquadram no conceito de necessidade pública permanente pois seu atendimento se exaure após a sua prestação.

230. Com relação ao cabimento do pagamento à Basevi, à conta da pista do Autódromo, haja vista a existência de ordem de serviço expedida pela contratada, a constatação da cláusula editalícia que previa a possibilidade de acréscimo eventual de serviços não previstos e falta de elementos que indiquem má-fé ou concorrência da contratada, entende-se que é cabível a remuneração da contratada pelos serviços efetivamente prestados, pois, caso contrário, haverá ofensa inequívoca à vedação do enriquecimento sem causa. Evidentemente, há que se lhe pagar não o valor pleiteado nas medições apresentadas pela empresa, mas sim o montante realmente devido, tendo em conta os quantitativos de serviços efetivamente prestados e os preços unitários justos, indicados em sistemas referenciais oficiais.

231. A respeito da ordem cronológica de pagamentos, em face da situação peculiar financeira, entende-se que o Tribunal pode determinar à jurisdicionada a observância da ordem cronológica das exigibilidades no pagamento das obrigações, em observância ao artigo 5º, *caput*, da Lei nº 8.666/93, alertando-a de que esse procedimento poderá ser objeto de análise na auditoria do Processo nº 1691/2015. No tocante à eventual responsabilidade sobre os pagamentos irregularmente realizados, ela deve ser examinada em uma futura fase processual, haja vista a necessidade de apurar a



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
TERCEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

existência dos pressupostos (conduta, dano e nexo causal) para uma possível responsabilização.

232. De qualquer modo, é de se notar que, ainda que tenha sido irregularmente executada a pista do Autódromo fundado no Contrato nº 737/2009, o valor faturado no período de 24/08/2014 a 23/08/2015 não ultrapassou o montante anual atualizado do Contrato, nem houve novo aditivo nesse período.

233. Ainda, a análise realizada evidenciou a existência de três tipos de superfaturamento decorrentes de: (i) quantidades não executadas; (ii) serviços executados com antieconomicidade; e sobrepreço. O superfaturamento identificado corresponde a 52,1% do total medido de R\$ 10.554.947,16. A tabela a seguir resume os resultados obtidos:

Resumo do Superfaturamento Identificado

Seção da Informação	Código	Discriminação	Superfaturamento Identificado / Compensação (R\$)	Causa	Responsáveis
V.4.2.1	4218	Sub-Base de Macadame Hidráulico – Rachão	-1.474.467,59	Quantitativo de serviço executado com antieconomicidade	Gestores da Novacap/Terracap
V.4.2.2	4214	Base de Brita Graduada	-10.867,47	Quantitativo de serviço não executado	Empresa Executora e Fiscalização da Obra
V.4.2.3	-	Transporte de Brita e Rachão	577.530,72	Serviço efetivamente executado pela empresa	-
V.4.2.4	5402, 5401 e 5403	Insumos Asfálticos	-43.707,78	Quantitativo de serviço não executado	Empresa Executora e Fiscalização da Obra
V.4.2.5	4231, 4235, 4230 e 4234	Transporte de Materiais Betuminosos	-484.921,77	Quantitativo de serviço não executado	Empresa Executora e Fiscalização da Obra
V.4.2.6	4221	Execução de CBUQ	-23.687,17	Quantitativo de serviço não executado	Empresa Executora e Fiscalização da Obra
V.4.2.7	5384	Recuperação da Pista em CBUQ	-8.384,56	Quantitativo de serviço não executado	Empresa Executora e Fiscalização da Obra
V.4.2.8	4219	Imprimação/Pintura de Ligação	-5.958,57	Quantitativo de serviço não executado	Empresa Executora e Fiscalização da Obra
V.4.2.9	4101, 4125, 4155, 4158, 4161, 4126 e 4170	Serviços de Terraplenagem	-413.557,16	Quantitativo de serviço não executado	Empresa Executora e Fiscalização da Obra



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
TERCEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

Seção da Informação	Código	Discriminação	Superfaturamento Identificado / Compensação (R\$)	Causa	Responsáveis
V.5	4218, 4221, 4214, 5402, 5371, 5384, 4126, 5401 e 5403	Base em Rachão, CBUQ, Base de Brita Graduada, CAP 50/70, Fresagem, Recuperação de Pista em CBUQ, Mom. Extr. De Transp. > 5 km, Impri-mante CM-30 e Emulsão RR-2C	-3.606.200,44	Sobrepçoço	Gestores da Nova-cap/Terracap
Superfaturamento Total (R\$)			-5.494.221,79		

234. Vale rememorar que o critério de responsabilização foi apresentado na Seção V.4.1. Segundo tais critérios, a contratada faz jus ao recebimento integral pelo serviço “Sub-Base de Macadame Hidráulico – Rachão”, eis que efetivamente prestado, não havendo que se falar em qualquer glosa. A responsabilidade pelo superfaturamento por antieconomicidade recai, tão somente, sobre os gestores da Novacap/Terracap, que optaram pela solução técnica mais onerosa.

235. Os achados apresentados, caso confirmados, resultariam em uma redução dos valores pleiteados pela Basevi de R\$ 4.019.754,20, correspondente à diferença entre R\$ 5.494.221,79 (superfaturamento total apontado) e R\$ 1.474.467,59 (superfaturamento por antieconomicidade). Assim, os serviços executados pela Basevi no Autódromo, ajustados segundo os achados aqui descritos, totalizariam R\$ 6.535.192,96.

236. Cabe alertar que os achados referentes a quantitativos podem configurar prática do crime capitulado no inciso IV e V do art. 96 da Lei nº 8.666/1993. Já os achados referentes a sobrepçoço podem caracterizar o cometimento do crime tipificado nos incisos I e V do art. 96 da mesma Lei.

237. Com isso, constata-se que os serviços medidos e pleiteados pela Basevi superam R\$ 10 milhões na reforma da pista do Autódromo, a qual encontra-se não concluída. Vale lembrar que, além da conclusão da pista, será necessária a reforma com adaptação às normas de acessibilidade das arquibancadas, além da execução de módulos de bares/sanitários, bilheteria, restaurante (briefing) e da construção de galpão de administração do Autódromo, consoante informado no Ofício nº 068/2015-DOE, Doc. 26, Associado DA8. É provável ainda que seja requerido o fornecimento, montagem e instalação de barreiras de pneus, “guardrail” e grade de proteção.

238. É certo que o Autódromo, no estágio das obras atual, está impossibilitado de servir, com segurança e conforto, à população local como espaço apropriado para as corridas automobilísticas. Porém, dado o déficit financeiro atual, entende-se que é da competência do GDF avaliar a melhor política a ser escolhida.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
TERCEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

239. Nesta fase processual, entende-se que cabe dar conhecimento às jurisdicionadas e à empresa Basevi acerca dos indícios de irregularidades levantados na presente análise, em homenagem ao princípio do contraditório e da ampla defesa, previsto no inciso LV do art. 5º da Constituição Federal, bem como em atenção ao previsto nos arts. 1º e 2º da Resolução nº 271/2014.

VII - Sugestões

240. Ante o exposto, sugere-se ao Tribunal:

I - tomar conhecimento:

- a) do Ofício nº 752/2015-GAB/PRES e anexos, Peça 36; do Ofício nº 267/2015-PRESI e anexos, Peça 37; e das alegações da empresa Basevi, Peça 20, em resposta ao item II, da Decisão nº 1007/2015;
- b) do Ofício nº 73/2015-CF e anexo, Peças 22 e 23, e do Ofício nº 223/2015-MPC/PG, Peça 48;
- c) do Ofício nº 1487/2015-GAB/PRES e CD anexo, Peça 44 e Associado DA8;
- d) do Ofício nº 1577/2015-GAB/PRES e anexo, Peça 50, e Associado DA9;
- e) do Ofício nº 1731/2015-GAB/PRES, Peça 52, e Associado DA1;
- f) dos Associados DA10 e DA11;
- g) dos resultados da inspeção executada consoante autorização do Presidente à Peça 39;
- h) do “Papel de Trabalho nº 01 – Curva ABC”, “Papel de Trabalho nº 02 – Relatório Fotográfico de Execução da Obra”, “Papel de Trabalho nº 03 – DMT da Jazida de Brita/Rachão à Obra” e “Papel de Trabalho nº 04 – Ensaios Solos em Brasília” e “Papel de Trabalho nº 05 – DMT da Distribuidora à Obra”;

II - considerar cumprida a diligência fixada no item II, da Decisão nº 1007/2015;

III - determinar à Novacap e à Terracap que, no prazo de 30 (trinta)



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO

TERCEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

dias, apresentem, com relação ao Contrato nº 737/2009, justificativas circunstanciadas sobre os seguintes indícios:

- a) possível irregularidade na prorrogação contratual por mais doze meses, visto que as justificativas apresentadas não amparam o uso do § 4º do art. 57 da Lei nº 8.666/93, na medida em que não restou caracterizada uma situação excepcional que ensejasse a dilação;
 - b) suposta falha na inclusão de serviços da pista do Autódromo no bojo do aludido Contrato, pois o objeto do ajuste não comporta esses serviços, haja vista que essa pista não pertence ao sistema viário do Distrito Federal nem se enquadra no conceito de logradouro público, não se conformando com o objeto previsto na cláusula segunda do Contrato nº 737/2009;
 - c) eventual equívoco na inclusão dos serviços de reforma da pista do Autódromo em contrato de execução continuada (Contrato nº 737/2009), visto que aqueles não são considerados contínuos uma vez que a obra não detém o atributo da continuidade nem se enquadra no conceito de necessidade pública permanente, não se amoldando ao disposto no inciso II, art. 57, da Lei de Licitações;
 - d) possível existência de superfaturamento decorrente de quantidades não executadas, ou executadas com antieconomicidade, e por sobrepreço, correspondente a R\$ 5.494.221,79 (cinco milhões, quatrocentos e noventa e quatro mil, duzentos e vinte e um reais e setenta e nove centavos), em possível capitulação do crime previsto no art. 96 da Lei nº 8.666/1993;
- IV - dar conhecimento do item acima à empresa Basevi Construções S.A. para que, querendo, no mesmo prazo, ofereça as justificativas que entender pertinentes;
- V - alertar à Novacap que observe a ordem cronológica das exigibilidades no pagamento das obrigações, em observância ao artigo 5º, *caput*, da Lei nº 8.666/93, cujo procedimento poderá ser objeto de exame na auditoria do Processo nº 1691/2015;
- VI - autorizar:



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
TERCEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

- a) a ciência da decisão a ser proferida ao titular da Representação;
- b) o envio de cópia da presente instrução e dos papéis de trabalho listados no item I.h à Novacap, à Terracap e à Basevi para subsidiar o cumprimento da diligência;
- c) o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento para adoção das providências cabíveis.

À consideração superior.