



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

- Processo nº:** 22.335/2016-e.
- Assunto:** Denúncia.
- Jurisdicionada:** Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal – CODHAB.
- Ementa:**
- Denúncia protocolada por cidadão(ã) versando sobre possíveis irregularidades cometidas nos concursos realizados pela CODHAB nºs 01/2016 a 05/2016, que tratam de contratação de projetos de arquiteturas e projetos complementares para o desenvolvimento de edificações ordinárias (peça 3);
 - Decisão nº 3.289/2017 (peça 57): O Tribunal i) considerou improcedente a denúncia no tocante: a) à utilização de modalidade de licitação inadequada – concurso – para contratação ordinária; b) ao conflito de interesses de alguns participantes das bancas de jurados; e c) à inobservância das normas de avaliação estabelecidas nos Editais; e ii) determinou à CODHAB que apresentasse circunstanciados esclarecimentos quanto aos valores das premiações dos concursos em voga;
 - Seacomp (atual Segem - peça 79): Pela regularidade dos preços praticados pela Jurisdicionada e arquivamento dos autos.
 - Parecer 800/2018-GPML (peça 82): Pelo envio dos autos ao Núcleo de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia – NFO (atual Difo) para manifestação em relação ao suposto indício de sobrepreço nas contratações de projetos de arquitetura e complementares realizados pela CODHAB/DF, na modalidade de licitação denominada concurso;
 - Decisão nº 4.672/2018 (peça 84): Reinstrução dos autos, nos termos do §§ 24 a 28 do opinativo do *Parquet* de Contas;
 - **Fase atual:** Exame de mérito da insurgência remanescente relativa ao suposto sobrepreço das contratações;
 - NFO (atual Difo - peça 89): Pela improcedência da denúncia no tocante ao indício de sobrepreço nas contratações em exame. Arquivamento dos autos.
 - MPJTCDF (peça 92): Aquiesce às conclusões e sugestões do Corpo Técnico.
 - **VOTO convergente.** Improcedência da denúncia. Arquivamento do feito.

RELATÓRIO/VOTO

Examina-se denúncia protocolada por cidadão versando sobre possíveis irregularidades cometidas nos Concursos realizados pela CODHAB nºs



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

01/2016 a 05/2016, que tratam de contratação de projetos de arquiteturas e projetos complementares para o desenvolvimento de edificações ordinárias (peça 3).

Em síntese, o denunciante insurgiu-se em relação às seguintes ocorrências:

- (i) utilização de modalidade de licitação inadequada – concurso – para contratação ordinária;
- (ii) conflito de interesses de alguns participantes das bancas de jurados;
- (iii) inobservância das normas de avaliação estabelecidas nos Editais;
- (iv) inconsistência dos preços contratados:

Na sessão ordinária nº 4.967, de 11/07/2017, esta Corte de Contas, por unanimidade, considerou improcedente a inicial em relação aos três primeiros assuntos, requerendo, entretanto, na mesma assentada, informações adicionais por parte da Jurisdicionada, em relação aos valores das premiações dos concursos objeto dos autos em exame, tendo em vista o disposto nos §§ 57/63 da Instrução, cujo teor transcrevo abaixo:

“V.4- Inconsistências dos preços contratados

57. *Relativamente aos preços contratados, em consonância com o relatado na denúncia, abaixo foi apurado o valor dos projetos vencedores por m2 dos Editais em exame:*

VALOR DO CONTRATO POR M2

EDITAL		VALOR CONTRATO E PREMI- AÇÃO VENCEDOR (R\$)	ÁREA DE CONSTRUÇÃO (m2)	CONTRATO / m2 (R\$)
01/2016	CEI (Centro de Ensino Infantil)	614.479,54	4.900	125,40
02/2016	CEF (Centro de Ensino Fundamental)	908.962,59	4.050	224,44
03/2016	UBS (Unid. Básica de Saúde)	370.740,02	1.350	274,62
04/2016	Habitações Coletivas (Samambaia)	1.095.234,93	3.150	347,69
05/2016 (1)	Habitações Coletivas (Sobradinho)	1.161.187,76	-	368,63

Fonte: Editais, Termos de Referência e Especificações Técnicas, Peças 21/30

(1) Não foi encontrada a área de construção nos documentos anexados no site. Utilizou-se a informação da denúncia (R\$ 368,63/m2)

58. *Em análise estimativa, ao compulsar os Editais, verifica-se que os valores dos projetos fixados no concurso parecem estar acima dos de mercado.*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

59. Como base de comparação, foram colhidos dados da Companhia Estadual de Habitação e Obras Públicas – Sergipe (CEHOP), março/2016, CREA-MG, agosto/2013, e SENGE/DF, abr/2009. Todos foram atualizados pelo IPCA de jul/2016. Seguem a seguir as estimativas dos projetos por m2.

Editais nº 01 e 02/2016 (CEI e CEF) 4900m2 4050m2

Estimativa - Projetos por m2

PROJETOS	SENGE-DF (m2) (1) (R\$/m2)	CREA-MG (m2) (2) (R\$/m2)	CEHOP (3) (R\$ / m2)	MÉDIA
Projeto de arquitetura	24,95	16,53	15,61	
Projeto de urbanização, acessibilidade e paisagismo(3)	3,18	3,18	3,18	
Projeto de cálculo estrutural e fundações	11,40	16,53	12,02	
Projeto de instalações hidráulico-sanitárias	6,42	8,26	3,80	
Projeto de instalações preventivas e combate de incêndio	5,70	3,81	3,54	
Projeto de instalações prediais de gás (GLP)	-	-	-	
Projeto de instalações elétricas gerais e prediais, de telefonia e de proteção contra descargas atmosféricas (SPDA) (3)	9,83	12,04	8,20	
TOTAL	61,48	60,36	46,36	56,07

Edital nº 03/2016 (Unid. Básica de Saúde) 1350m2

Estimativa - Projetos por m2

PROJETOS	SENGE-DF (m2) (1) (R\$/m2)	CREA-MG (m2) (2) (R\$/m2)	CEHOP (3) (R\$ / m2)	MÉDIA
Projeto de arquitetura	39,57	16,53	21,11	
Projeto de urbanização, acessibilidade e paisagismo	3,90	3,90	3,90	
Projeto de cálculo estrutural e fundações	17,11	16,53	12,02	
Projeto de instalações hidráulico-sanitárias	8,92	8,26	3,80	
Projeto de instalações preventivas e combate de incêndio	7,84	3,81	3,54	
Projeto de instalações prediais de gás (GLP)	-	-	-	
Projeto de instalações elétricas gerais e prediais, de telefonia e de proteção contra descargas atmosféricas (SPDA)	16,96	12,75	8,90	
TOTAL	94,30	61,79	53,28	69,79

Editais nº 04 e 05/2016 (Hab coletivas) 3150m2

Estimativa - Projetos por m2



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

PROJETOS	SENGE-DF (m2) (1) (R\$/m2)	CREA-MG (m2) (1) (R\$/m2)	CEHOP (2) (R\$ / m2)	MÉDIA
Projeto de arquitetura	23,52	16,53	16,64	
Projeto de cálculo estrutural e fundações	13,18	16,53	12,02	
Projeto de instalações hidráulico-sanitárias	7,13	8,26	3,80	
Projeto de instalações preventivas e combate de incêndio	6,78	3,81	3,54	
Projeto de instalações prediais de gás (GLP)				
Projeto de instalações elétricas gerais e prediais, de telefonia, de TV e de proteção contra descargas atmosféricas (SPDA)	12,70	13,83	9,98	
TOTAL	63,31	58,96	45,99	56,09

Fontes:

- (1) SENGE-DF - Honorários para projetos em R\$/m2, para edificações em geral exceto residências.
- (2) CREA-MG - Tabela de Edificações - agosto/2013, corrigida pelo IPCA - jul/2016.
- (3) CEHOP - Tabela de Honorários de Projetos/Consultorias - março/2016.
- (4) Não foi incluído o projeto de acessibilidade e projeto de GLP, por falta de dados.
- (5) Quando inexistentes os projetos da própria entidade, foram adotados da CEHOP ou SENGE-DF.

60. As tabelas expostas, memórias de cálculos e suas atualizações podem ser consultadas na Peças 35/39. As planilhas foram também associadas aos presentes autos.

61. Comparando as mencionadas estimativas de preços e os contratados nos Editais, pode-se sintetizar da seguinte maneira:

EDITAL		EDITAL/ m2 (R\$)	MÉDIA ESTIMATIVA/ m2 (R\$)	INDÍCIO SOBREPREGO (%)
01/2016	CEI (Centro de Ensino Infantil)	125,40	56,07	123,67%
02/2016	CEF (Centro de Ensino Fundamental)	224,44	56,07	300,30%
03/2016	UBS (Unid. Básica de Saúde)	274,62	69,79	293,50%
04/2016	Hab. Coletivas (Samambaia)	347,69	56,09	519,94%
05/2016	Hab. Coletivas (Sobradinho)	368,63	56,09	557,27%

62. **Como se observa, as estimativas encontradas estão bem abaixo dos contratados nos Editais em foco, variando de 123,67% a 557,27%.**

63. *A par das supostas irregularidades, devem os responsáveis serem chamados em audiência para apresentarem as suas razões de justificativa."*

Em atenção ao *decisum*, a CODHAB enviou os Ofícios nºs 100.002.407/2017 – PRESI/CODHAB/DF (peça 60) e 100.002.495/2017 – PRESI/CODHAB/DF (peça 61) contendo os esclarecimentos que entendeu pertinentes.

O Corpo Técnico (peça 69), ao se manifestar nos autos, considerou que as razões e os argumentos apresentados pela CODHAB não foram suficientes para justificar a utilização dos preços da Tabela do CAU/BR.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

Instado a se manifestar (peça 72), o *Parquet* especial convergiu para o entendimento exposto pela Unidade Técnica na Informação nº 11/2018 - 3ª DIACOMP, destacando que a Jurisdicionada não trouxe aos autos argumentos novos em relação às rodadas processuais anteriores, limitando-se a repetir explicações meramente tangenciais à constatação levantada pelo Controle Externo - preços incompatíveis aos usualmente praticados no mercado, consoante Parecer nº 120/2018 – GPML (peça 73).

Posteriormente, mediante o Despacho Singular nº 106/2018 – GCMM (peça 78), entendi que a análise a respeito da compatibilidade dos prêmios e remunerações ofertadas nos concursos sob exame deveria ser efetuada de maneira horizontal, com a utilização de parâmetros originários de certames da mesma natureza, ou seja, no bojo de seleção de projeto arquitetônico processado por meio da mesma modalidade de licitação.

Desse modo, determinei o retorno dos autos à Seacomp para manifestação complementar acerca da adequabilidade das premiações/remunerações ofertadas nos concursos sob exame, utilizando valores referenciais extraídos de certames de mesma natureza.

Em atenção ao aludido despacho, a Seacomp elaborou a informação nº 119/2018 – 3ª DIACOMP (peça 79), esclarecendo que não foi possível localizar amostra suficiente para extração de qualquer conclusão, razão pela qual lançou mão de outra metodologia para determinação da viabilidade de preços, utilizando como parâmetros os estudos realizados pelo Sr. Baeta, no livro Orçamento e Controle de Preços de Obras Públicas 2012.

A partir desse estudo, o Corpo Técnico chegou à conclusão de que os preços praticados pela Administração estão compatíveis com os praticados no mercado para serviços dessa natureza.

Chamado aos autos para nova manifestação (peça 81) à luz daquelas conclusões e sugestões exarada pela Seacomp (atual Segem), o *Parquet* emitiu o Parecer nº 800/2018 – GPML (peça 82) declarando não vislumbrar elementos que possibilitem afastar peremptoriamente o exame feito em giro processual anterior.

Nesse diapasão, tendo em vista a complexidade e especificidade da matéria, pugnou pelo envio dos autos ao Núcleo de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia - NFO (Atual Difo) para atestar os valores apontados e confrontá-los com os argumentos trazidos em relação à metodologia adotada pela Seacomp (atual Segem).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

Na última assentada, tendo em conta o opinativo ministerial e, de acordo com o voto deste Relator, a Corte autorizou o envio dos autos ao NFO (Difo) para manifestação (peça 84).

Em atenção ao *decisum*, o NFO (Difo) apresentou a Informação nº 02/19 – NFO (peça 89), manifestando-se pela improcedência da denúncia tendo em vista não haver indícios de sobrepreço nas contratações dos projetos de arquitetura e complementares objeto do Editais de Concurso nºs 1 a 5/2016, *in verbis*:

“83. Das supostas irregularidades apontadas na Denúncia (peça nº 3), esta informação tratou apenas do exame dos questionamentos relacionados aos indícios de sobrepreço na contratação de projetos de arquitetura e projetos complementares em virtude da especialização da matéria. 84. As outras questões suscitadas na referida denúncia foram consideradas improcedentes por esta Corte de Contas. Não se vislumbrou nenhuma ilegalidade na adoção da modalidade concurso e nenhum possível conflito de interesses relativo à escolha de jurados indicados por uma instituição privada foi constatado. 85. Verificou-se que a metodologia apresentada no Livro Orçamento e Controle de Preços de Obras Públicas do Sr. Baeta pode ser uma alternativa válida para aferir os custos de projetos de arquitetura em análise, pois os parâmetros utilizados são oriundos da experiência de empresas que atuam no mercado, dando consistência a tal metodologia. 86. De forma complementar, ao se proceder à análise da metodologia do CAU empregada pela CODHAB, considerou-se o valor dos projetos arquitetônico e complementares contratados pela Jurisdicionada sem levar em conta o valor da premiação, pois entendeu-se que tal valor corresponde a retribuição relativa à capacidade de criação do profissional arquiteto ganhador do concurso. 87. Constatou-se que a Jurisdicionada não aplicou de forma adequada a metodologia do CAU no caso do Centro de Ensino Infantil e da Unidade Básica de Saúde do Residencial Parque do Riacho, pois demonstrou-se que a Companhia não seguiu todos os passos necessários para a estimativa adequada do preço de venda dos projetos. 88. As áreas repetidas das edificações como indica os programas de necessidades mínimos estabelecidos nos Editais nºs 1 e 3/2016 não foram consideradas no cálculo dos preços de venda dos projetos do CEI. Além disso, a área construída considerada corresponde a área de apenas um Centro de Ensino e não de dois, conforme apresentado no edital, resultando num preço estimado pela Jurisdicionada aquém do que deveria ser, segundo a metodologia do CAU. 89. Em relação aos preços de venda dos projetos da UBS e da UHC de Sobradinho, constatou-se que os preços de venda dos projetos contratados pela CODHAB estão bem próximos aos estimados pelo NFO. 90. No caso da UBS a diferença entre o preço de venda estimado pelo NFO é R\$ 2.080,54 acima do contratado pela CODHAB. Ao contrário, o preço de venda dos projetos da UHC de Sobradinho estimado pelo NFO é R\$ 1.546,86 abaixo do preço contratado pela Companhia.” (Grifei).

Em nova manifestação (peça 92), o MPC, tendo em vista que os esclarecimentos apontados pela unidade instrutiva demonstraram, com evidências, que não houve irregularidade envolvendo indícios de sobrepreço nas contratações dos projetos de arquitetura e complementares objeto dos editais analisados, pugnou pela **improcedência** da denúncia, *ipsis litteris*:



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

*“17. Aos olhos do MPC/DF, em consonância com o entendimento do Corpo Técnico especializado, **restou demonstrado que os indícios de irregularidade inicialmente suscitados pela denúncia não se confirmaram e, portanto, não constituem inconsistências quanto aos preços praticados, de modo que não foi identificado nenhum viés deliberado de majoração dos preços estimados nos concursos avaliados.** 18. Assim, tendo em vista que os esclarecimentos apontados pela zelosa Unidade Especializada demonstraram, com evidências, que não houve irregularidade envolvendo indícios de sobrepreço nas contratações dos projetos de arquitetura e complementares objeto dos Editais analisados, este Parquet converge pela improcedência da denúncia.” (Grifei).*

Feito esses esclarecimentos iniciais, **passo a examinar o mérito da última insurgência suscitada na denúncia.**

Pois bem, ao compulsar o feito, considerando a adequação das instruções emitidas pela Seacomp, atual Segem, (peça 79) e NFO, atual Difo (peça 89), bem assim do parecer do *Parquet* de Contas (peça 92), incorporo-os às minhas razões de decidir.

Nesse diapasão, deve esta Corte de Contas considerar a denúncia improcedente no tocante ao suposto indício de sobrepreço nas contratações dos projetos de arquitetura e complementares objeto do Editais de Concurso nºs 1 a 5/2016.

A uma, pelo fato de antiga 3ª Divisão da Seacomp, utilizando a metodologia apresentada no Livro Orçamento e Controle de Preços de Obras Públicas do Sr. Baeta, ter verificado que os preços praticados pela CODHAB estão compatíveis com os praticados no mercado para a elaboração de projetos de engenharia, conforme excerto abaixo transcrito:

“(…)

25. Com base nessas informações, buscaram-se os custos estimados pela Administração para as obras decorrentes dos projetos dos concursos em análise. Os valores encontrados estão dispostos na tabela seguinte:

Tabela 2 – Percentual do valor do projeto em relação ao valor da obra

<i>Edital</i>		<i>Valor Contratado e Premiação Vencedor (R\$)</i>	<i>Custo da Obra (R\$)</i>	<i>Observação sobre o custo</i>	<i>Valor do projeto em relação ao valor da obra</i>
<i>01/2016 (1)</i>	<i>CEI (Centro de Ensino Infantil)</i>	<i>614.479,54</i>	<i>8.836.911,31</i>	<i>Estimado</i>	<i>7%</i>
<i>02/2016 (2)</i>	<i>CEF (Centro de Ensino Fundamental)</i>	<i>908.962,59</i>	<i>-</i>	<i>não localizado</i>	<i>-</i>
<i>03/2016</i>	<i>UBS (Unid. Básica de Saúde)</i>	<i>370.740,02</i>	<i>6.176.037,16</i>	<i>Concorrência</i>	<i>6%</i>
<i>04/2016</i>	<i>Habitações Coletivas (Samambaia)</i>	<i>1.095.234,93</i>	<i>49.938.662,77</i>	<i>Estimado</i>	<i>2%</i>



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

05/2016	Habitações Coletivas (Sobradinho)	1.161.187,76	87.360.245,93	Estimado	1%
---------	-----------------------------------	--------------	---------------	----------	----

Fonte: As três primeiras colunas foram extraídas de quadro do § 57, da Informação 43/2017 (Peça 52). Os custos foram extraídos dos editais de concorrências presentes no site <<http://www.codhab.df.gov.br/>> da seção de editais de concorrências.

- (1) O custo estimado refere-se a apenas para uma das duas edificações previstas para o projeto. Esse valor foi extraído em pesquisa no Diário Oficial do DF.
(2) Não foi encontrado o custo.

26. O custo observado, de 7%, refere-se à construção do Centro de Ensino Infantil decorrente do edital n.º 1/2016. Todavia, conforme observação, o custo localizado refere-se apenas à metade da área a ser construída. O valor correto, portanto, para a obra será de aproximadamente o dobro e o custo do projeto, será próximo da metade.

27. **Verifica-se que os percentuais obtidos na Tabela 2 encontram-se dentro das referências de valores dos projetos. Da figura 1, extrai-se que, para obras de até US\$ 10 milhões (aproximadamente R\$ 40 milhões) o percentual do projeto para obras de complexidade normal, conforme figura 1, variam entre 6,2% a 7,5%. Para obras de até US\$ 100 milhões (aproximadamente R\$ 400 milhões) o percentual ficar em torno de 4,8% a 6,2%. Não foi preciso utilizar o coeficiente da tabela 1, pois todos os valores permaneceram abaixo dos percentuais previstos para obras de complexidade normal.**

A duas, pelo fato de a aludida metodologia ter sido avalizada pelo NFO (Difo), unidade especializada na área de engenharia desta Corte de Contas, *in verbis*:

“15. Considerando que os parâmetros utilizados na referida metodologia foram obtidos a partir de dados coletados do próprio mercado, entende-se que a sua adoção na Instrução nº 119/2018 pode ser considerada válida, podendo ser empregada a fim de averiguar a razoabilidade dos preços de projetos de arquitetura das edificações em análise.”

A três, em virtude de o cotejo dos preços de venda dos projetos arquitetônicos e complementares estimados pelo NFO (Difo) e contratados pela CODHAB não ter demonstrado diferenças materiais relevantes para atuação desta Corte de Contas.

Nos casos do Centro de Ensino Infantil – CEI (Edital do Concurso nº 1/2016) e das Unidades Habitacionais Coletivas – UHC – Sobradinho (Edital do Concurso nº 05/2016), as diferenças foram, respectivamente, de R\$135.390,62 e R\$1.546,86 abaixo do valor obtido pelo NFO; ao passo que na Unidade Básica de Saúde – UBS (Edital do Concurso nº 1/2016) e nas Unidades Habitacionais Coletivas – UHC – Samambaia (Edital do Concurso nº 04/2016), as diferenças foram, respectivamente, de R\$2.080,54 (cerca de +1%) e R\$43.370,57 (cerca de +4%) acima do preço estimado pelo NFO (Difo).

Ante o exposto, em consonância com o Corpo Instrutivo e o *Parquet* de Contas, **VOTO** no sentido de que o egrégio Plenário:



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

- I. tome conhecimento da Informação nº 02/19 – NFO (peça 89) e do Ofício nº 3116/2018- CODHAB/PRESI e seus Anexos (peça nº 88);
- II. considere improcedente a denúncia no tocante ao indício de sobrepreço nas contratações dos projetos de arquitetura e complementares objeto do Editais de Concurso nºs 1 a 5/2016 confeccionados pela CODHAB;
- III. dê ciência da decisão que vier a ser prolatada à jurisdicionada e ao(à) denunciante;
- IV. autorize o retorno dos autos à Segem para fins de arquivamento, sem prejuízo de futura averiguação.

Sala da Sessões, 11 de abril de 2019.

MÁRCIO MICHEL
Conselheiro-Relator