



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

Informação nº 12/2022 – DIFO

Brasília, 08 de julho de 2022.

Processo nº: 30.101/2010-e

Jurisdicionado: Companhia Urbanizadora da Nova Capital (NOVACAP)

Assunto: Tomada de Contas Especial

Referência: Decisão nº 2.974/2017 (peça 181)

Ementa: Auditoria de Regularidade. Obras de construção do Estádio Nacional de Brasília – ENB. Relatório Final. Achados de auditoria - irregularidades e prejuízo ao Erário. Informação nº 22/2016 – NFO. Decisão nº 2.974/2017. Conversão dos autos em Tomada de Contas Especial. Citação dos responsáveis. Apresentação de Defesas. Prorrogações de prazo. Embargos de Declaração com solicitação de prescrição punitiva. Não ocorrência de prescrição devido a suspensões e interrupções. Análise das defesas. Conclusão pela existência de prejuízo com ajustes de alguns valores. Análise da responsabilização. Indicação dos responsáveis solidários pelos prejuízos relativos aos achados.

Senhora Diretora,

Tratam os autos de Tomada de Contas Especial – TCE, convertidos pela Decisão nº 2.974/2017 (peça 181) em decorrência de auditoria das obras de reforma e ampliação do Estádio Nacional de Brasília – Mané Garrincha (ENB), objeto do Contrato nº 523/2010, celebrado entre a Companhia Urbanizadora da Nova Capital (NOVACAP) e o Consórcio Brasília 2014 (formado pelas empresas Andrade Gutierrez S/A e Via Engenharia S/A).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

2. Conforme proposto na Informação nº 98/2019 – SECONT/DICONT 3 (peça 529), e confirmado pelo Despacho SECONT SN/2019 (peça 530), os presentes autos foram encaminhados a esta unidade técnica, tendo em vista à especialidade da matéria envolvida. Assim, passou a competir a esta Divisão o exame dos questionamentos técnicos apresentados nas alegações de defesa dos responsáveis.

3. O valor envolvido à época da auditoria somava o montante de R\$ 1.008.475.107,42, referente ao Contrato nº 523/2010 de 19.07.2010. Conforme a Informação 24/2014 – NFO (peça 87), após aditivos, o valor atingiu a marca de R\$ 1.184.874.854,00.

4. Os achados apontados na auditoria e consolidados na Informação nº 22/2016 – NFO (peça 128), que fundamentou a conversão dos autos em TCE pela Decisão nº 2.974/2017 (peça 181), consistiram essencialmente em superfaturamentos por preços e quantidades, que, em conjunto, **somavam a monta de um prejuízo de R\$ 67.776.319,80.**

5. Feita a apresentação sumária do processo, prossegue-se para corpo desta Nota Técnica (NT), que está dividido da seguinte forma para melhor compreensão:

I. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

II. DEFINIÇÃO DA ANÁLISE

III. QUESTÕES PROCESSUAIS PRELIMINARES

IV. ANÁLISE DE MÉRITO

V. CONCLUSÕES E SUGESTÕES



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
 SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
 1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

I. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

1. Estrutura de análise

6. O conjunto de documentos do processo possui cerca de 550 peças com efetivo conteúdo, sendo algumas com centenas (ou até mais de mil) páginas. Além disso, conforme Matriz de Responsabilização, foram citados 19 responsáveis.

7. Por essa razão, haja vista a quantidade de informações e documentos contidos nos autos deste processo, bem como as diversas fases processuais aos quais foi submetido, tais como auditoria, pedidos de esclarecimentos, reinstruções e conversão em tomada de contas especial, nesta fase optou-se de forma preponderante pelo uso de papéis de trabalho ("PT"s).

8. Ademais, a utilização dos papéis de trabalho nas análises realizadas permitiu a concisão desta Nota Técnica, constando aqui apenas as informações primordiais e as principais conclusões, de modo a propiciar uma completa compreensão dos exames realizados.

9. A Tabela 1 lista os PTs elaborados na TCE (aba "associados"):

Tabela 1: Lista dos PTs elaborados pela equipe técnica durante a análise

PT	Descrição do PT	e-Doc
00	Relação de PTs Confeccionados	964D3B3C-e
01	Antecedentes	4F6B7831-e
02	Prescrição	6AAE0FF2-e
03	Resumo das alegações de defesa	D71340CA-e
04	Análise do Achado R.1 - Fornecimento, montagem e desmontagem de forma plana aparente de chapa de compensado plastificado de 18mm com 3 reaproveitamentos e Fornecimento, montagem e desmontagem de forma curva aparente de compensado plastificado de 18mm com 3 reaproveitamentos	CCA6C4D6-e
05	Análise do Achado R.2 - Mobilização e desmobilização de equipamentos e mão de obra	7EEB42CC-e
06	Análise do Achado R.3 - Montagem das gruas	AD6D8FFD-e
07	Análise do Achado R.4 - Armadura de aço para estruturas em geral, CA-50, diâmetro de 16,0 mm, corte e dobra na obra	C9419E09-e
08	Análise do Achado R.5 - Caminhão Munck 6 ton, Grupo Gerador e Guindaste Madal	1067DD04-e
09	Análise do Achado R. 6 – Encargos Sociais	A22A5B1E-e
10	Análise do Achado R.7 – Vale-transporte	15379A1A-e
11	Análise do Achado R.8 - Fornecimento e aplicação de concreto fck=25 Mpa, Fornecimento e aplicação de concreto magro fck=10 MPa e Fornecimento e aplicação de concreto de alto desempenho (cad) fck=40 MPa	CC11D917-e
12	Análise da Responsabilização	1A1E757B-e
13	Cálculos da Quantificação do Achado R.2 - Mobilização e Desmobilização	Aba Associados
14	Quadro Final de Achados e Responsabilização	Aba Associados

Fonte: Elaboração própria.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

2. Antecedentes

10. O Papel de Trabalho (PT) 01 - Antecedentes apresenta um resumo dos acontecimentos relatados nas principais peças processuais, tendo em vista a grande quantidade de documentos, as diversas fases processuais percorridas e o longo período temporal pelo qual o processo tramita nesta Corte.

11. Para o resumo deste processo, foram consideradas as informações e relatórios de unidades técnicas; pareceres do Parquet de Contas; considerações dos gestores e terceiros interessados; relatórios e votos dos Excelentíssimos Senhores Conselheiros; e Decisões proferidas pelo egrégio Plenário desta Corte.

12. Sobre as principais fases, destaca-se a Decisão nº 2.974/2017 (peça 181), de 27.06.2017, que decidiu, em síntese: i) pelo reconhecimento integral do prejuízo R\$ 67.776.319,80, conforme apontado pelo NFO; e ii) pela não adoção da indisponibilidade dos bens como medida cautelar. Pela relevância, vale transcrever o corpo da decisão:

O Tribunal, por maioria, acolhendo voto do Conselheiro RENATO RAINHA, fundado em sua declaração de voto, apresentada em conformidade com o art. 111, do RI/TCDF, à exceção dos itens IV e VI, decidiu:

1) tomar conhecimento dos documentos acostados ao processo às fls. 2073/2099, da Informação nº 22/2016-NFO e do Parecer nº 229/2017-DA do Ministério Público de Contas;

*2) **oficiar junto ao CREA-DF**, solicitando informações acerca das providências adotadas, conforme decisão do CONFEA na Sessão Plenária Ordinária 1.408, de 26 de março de 2014, que transferiu a apuração para o CREA-DF, acerca da proposição contida no item III da Decisão nº 6.809/2011, **cuidando para que se junte a cópia do estudo da Escola de Engenharia de Goiás e do laudo da empresa Holanda Consultoria Ltda.**, às folhas 723/729 e Anexo VII, respectivamente;*

3) considerar:

a) não-atendido o item V da Decisão nº 6.809/11 e, conseqüentemente o item IV, “d.2”, da Decisão nº 1.833/10 e parcialmente atendido o item IV, “d.3”, da Decisão nº 1.833/10, uma vez que não foram efetivamente comprovadas as despesas relativas à mobilização e desmobilização para a execução da obra;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

b) atendido o item VI da Decisão nº 6.809/2011, sendo **improcedentes as** alegações **da NOVACAP referentes às alíneas “a”, “b”, “c”, “d”, “f”, “i” e “j”, e procedentes as alegações das alíneas “e” e “h”;**

c) atendidas as determinações constantes do item II da Decisão nº 2.540/2013, uma vez que foram encaminhados os documentos nele requeridos;

4) **determinar**, com fulcro no art. 46 da LC nº 01/94, **a conversão dos autos em tomada de contas especial, em face do prejuízo de R\$ 67.776.319,80** (sessenta e sete milhões e setecentos e setenta e seis mil e trezentos e dezanove reais e oitenta centavos) na execução do Contrato nº 523/2010, **autorizando**, desde já e com fundamento no art. 13, II da mesma lei complementar, **a citação dos responsáveis indicados na Matriz de Responsabilização** às folhas 2092/2099 para que, no prazo de 30 dias, apresentem defesa ou recorram solidariamente o valor do débito a eles atribuído, a ser atualizado monetariamente até a data do efetivo pagamento, tendo em vista a possibilidade de aplicação de multa (art.56 da Lei Orgânica do Tribunal), de instauração de execução judicial para o ressarcimento dos danos sofridos pelo erário, bem como de aplicação da penalidade de inabilitação, por um período de cinco anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública do Distrito Federal, nos termos do art. 60 da Lei Complementar nº 1, de 1º de maio de 1994;

5) autorizar o retorno dos autos à Secretaria de Auditoria, para as providências pertinentes.

Parcialmente vencidos o Relator, Conselheiro MANOEL DE ANDRADE, que manteve o seu voto, no que foi acompanhado pelo Conselheiro PAIVA MARTINS, e o Conselheiro INÁCIO MAGALHÃES FILHO, nos termos de sua declaração de voto, elaborada com fulcro no art. 111 do RI/TCDF.

13. A partir desse momento, então, houve a conversão do processo em TCE, assunto desta fase processual.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
 SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
 1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

3. Informações iniciais

14. Na Tabela 2, a seguir, apresenta-se uma lista dos responsáveis, as respectivas citações e as datas de recebimento.

Tabela 2: Relação de Responsáveis, citações e data de recebimento.

Responsável	Citação e Peça	Data do Recebimento
Abdon Henrique de Araujo	Citação nº 315/2017 (Peça 298)	20.10.2017 (Peça 333)
Antonio Carlos Reboucas Lins	Citação nº 316/2017 (Peça 299)	20.10.2017 (Peça 334)
Celso Roberto Machado Pinto	Citação nº 317/2017 (Peça 300)	18.10.2017 (Peça 335)
Andrade Gutierrez Engenharia S/A	Citação nº 318/2017 (Peça 301)	25.10.2017 (Peça 332)
Via Engenharia S. A.	Citação nº 319/2017 (Peça 302)	20.10.2017 (Peça 336)
Dalmo Alexandre Costa	Citação nº 320/2017 (Peça 303)	18.10.2017 (Peça 337)
Fellipe Xavier De Sousa	Citação nº 321/2017 (Peça 304)	18.10.2017 (Peça 338)
Joao Marcelo De Oliveira Pimenta	Citação nº 322/2017 (Peça 305)	19.10.2017 (Peça 339)
Josimar Ferreira Evangelista	Citação nº 323/2017 (Peça 306)	18.10.2017 (Peça 340)
Juvenal Batista Amaral	Citação nº 324/2017 (Peça 307)	19.10.2017 (Peça 341)
Leonam Santos Paes	Citação nº 325/2017 (Peça 308)	19.10.2017 (Peça 342)
Luis Antonio Almeida Reis	Citação nº 326/2017 (Peça 309)	20.10.2017 (Peça 343)
Luiz Rogerio Pinto Goncalves	Citação nº 327/2017 (Peça 310)	06.11.2017 (Peça 353)
Marcelo Piancastelli de Siqueira	Citação nº 328/2017 (Peça 311)	19.10.2017 (Peça 344)
Maruska Lima de Sousa Holanda	Citação nº 329/2017 (Peça 312)	31.10.2017 (Peça 350)
Maurício Canovas Segura	Citação nº 330/2017 (Peça 313)	18.10.2017 (Peça 345)
Nilson Martorelli	Citação nº 331/2017 (Peça 314)	19.10.2017 (Peça 346)
Rony Figueredo Corrêa	Citação nº 332/2017 (Peça 315)	24.10.2017 (Peça 347)
Thelma Consuelo Parada Ribeiro	Citação nº 333/2017 (Peça 316)	18.10.2017 (Peça 348)



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
 SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
 1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

15. Para facilitar a associação de cada um dos citados com as respectivas irregularidades pelas quais respondem, a Tabela 3 mostra uma matriz que indica essa relação. O “X” indica que o responsável está relacionado com a respectiva irregularidade na Matriz de Responsabilização. A última coluna indica o número de irregularidades associadas para o responsável, e a última linha indica o número de responsáveis associados à irregularidade.

16. Vale dizer que o Consórcio Brasília 2014, indicado na Matriz de Responsabilização, separou-se, no processo, nas duas empresas outrora consorciadas, Andrade Gutierrez Engenharia S/A e Via Engenharia S. A.

Tabela 3: Relação entre Responsáveis e Irregularidades da Matriz de Responsabilização.

Responsável	R.1	R.2	R.3	R.4	R.5	R.6	R.7	R.8	Σ
Abdon Henrique de Araujo						X	X		2
Antonio Carlos Reboucas Lins	X	X	X	X	X	X	X	X	8
Celso Roberto Machado Pinto				X	X	X	X		4
Andrade Gutierrez Engenharia S/A	X	X	X	X	X	X	X	X	8
Via Engenharia S. A.	X	X	X	X	X	X	X	X	8
Dalmo Alexandre Costa				X	X	X	X		4
Fellipe Xavier de Sousa	X	X		X	X	X	X	X	7
Joao Marcelo de Oliveira Pimenta	X	X	X	X	X	X	X	X	8
Josimar Ferreira Evangelista	X	X			X	X	X	X	6
Juvenal Batista Amaral	X	X	X	X	X	X	X	X	8
Leonam Santos Paes	X	X	X	X	X	X	X	X	8
Luis Antonio Almeida Reis	X	X	X	X	X	X	X	X	8
Luiz Rogerio Pinto Goncalves	X	X	X	X	X	X	X	X	8
Marcelo Piancastelli de Siqueira	X		X	X	X	X	X	X	7
Maruska Lima de Sousa Holanda	X	X	X	X	X	X	X	X	8
Maurício Canovas Segura			X	X	X	X	X	X	6
Nilson Martorelli	X	X		X	X	X	X	X	7
Rony Figueredo Corrêa	X	X		X	X	X	X	X	7
Thelma Consuelo Parada Ribeiro	X	X	X		X	X	X	X	7
TOTAL	15	13	12	16	18	19	19	16	129



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

17. O Papel de Trabalho (PT) 02 - Resumo das alegações de defesa - apresenta um resumo das alegações de defesa apresentadas pelos defendentes.

Tabela 4: Peças correspondentes às Alegações de Defesa.

Responsável	Defesa - peça
Erro! Fonte de referência não encontrada.	peça 378
Erro! Fonte de referência não encontrada.	peça 430
Erro! Fonte de referência não encontrada.	peça 429
Erro! Fonte de referência não encontrada.	peça 375
Erro! Fonte de referência não encontrada.	peças 322 a 325
Erro! Fonte de referência não encontrada.	peça 288
Erro! Fonte de referência não encontrada.	peça 469
Erro! Fonte de referência não encontrada.	peça 502
Erro! Fonte de referência não encontrada.	peça 373
Erro! Fonte de referência não encontrada.	peça 290
Erro! Fonte de referência não encontrada.	peça 376
Erro! Fonte de referência não encontrada.	peça 477
Erro! Fonte de referência não encontrada.	peças 291 a 297 e 398
Erro! Fonte de referência não encontrada.	peça 528
Erro! Fonte de referência não encontrada.	peças 372 e 431
Erro! Fonte de referência não encontrada.	peça 521
Erro! Fonte de referência não encontrada.	peça 289
Erro! Fonte de referência não encontrada.	peça 522
Erro! Fonte de referência não encontrada.	peça 488

18. Considerando esses documentos como Alegações de Defesa, tem-se então que todos os 19 citados se manifestaram.

II. DEFINIÇÃO DA ANÁLISE E QUESTÕES PROCESSUAIS PRELIMINARES

1. Objeto da Análise

19. O objeto analisado nesta Nota Técnica é o conjunto de Alegações de Defesa apresentadas pelos 19 (dezenove) defendentes, resumidas no PT02, que integram a presente TCE, no bojo do Processo nº 30.101/2010.

20. Nesse contexto, os 8 (oito) achados apresentados na Matriz de Responsabilização (R1 a R8), com valores finais, após reinstrução, serão confrontados com os argumentos dos defendentes, recorrendo-se aos demais documentos presentes nos autos do processo, conforme necessário.



2. Do Escopo da Análise

21. O escopo da análise contempla: i) os argumentos relevantes, técnicos e jurídicos, apresentados nas Alegações de Defesa; e ii) os achados constantes na Matriz de Responsabilização deste processo, incluindo as análises ii.1) sobre a existência de irregularidade/dano; ii.2) sobre a quantificação do débito; e iii.3) sobre a responsabilização dos defendentes.

22. Entende-se por “*argumento relevante*” aquele capaz de: i) desconstituir a irregularidade; ii) alterar a quantificação do dano; iii) afastar a responsabilização do defendente quanto a um ou mais achados; ou iv) reduzir a parcela pela qual o defendente pode ser responsabilizado.

23. Vale esclarecer que não é escopo desta análise: i) achados tratados em outros processos (como os processos nº 16.469/2012 e nº 29.565/2013), ainda que correspondentes ao ENB; ii) possível improbidade administrativa, em sentido estrito, isto é, na forma da Lei Federal nº 8.429/1992 e alterações; iii) possíveis ilícitos penais cometidos.

24. O primeiro item se afasta do escopo por haver processos específicos para tratar daqueles achados; o segundo item, pelo fato de improbidade administrativa ser matéria da jurisdição cível; e o terceiro item, por ser matéria da jurisdição penal.

25. De qualquer forma, embora seja um corolário do próprio escopo desta análise, é importante elucidar que eventual sugestão de afastamento de responsabilização, no âmbito desta análise, **não implica** em sugestão de afastamento de eventuais atos de improbidade administrativa e/ou crimes cometidos.

3. Metodologia da Análise

26. Antes de adentrar no âmago da análise, é importante elucidar a metodologia e algumas premissas.

27. A análise se divide, inicialmente, em dois níveis. O primeiro trata da apreciação de **matérias preliminares** alegadas que afetam o processo como um todo. O segundo trata do **mérito desta TCE** e das análises dos achados registrados na Matriz de Responsabilização.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

28. Sobre a análise de mérito, nos termos do art. 9º c/c art. 46 da Lei Orgânica do TCDF, do art. 187 c/c art. 191 do Regimento Interno deste TCDF, e art. 1ª da Resolução n.º 102/98 a tomada de contas especial visa: 1) a apuração dos fatos, 2) a quantificação do dano e a 3) identificação dos responsáveis; sendo essas etapas necessárias e sequenciais para a finalidade do integral ressarcimento do dano ao Erário.

29. A partir disso, a análise das alegações de defesas será estruturada objetivando avaliar: i) a suficiência dos argumentos para elidir as irregularidades ou convertê-las em impropriedades de natureza formal de que não resulte em dano ao erário; ii) a necessidade de ajuste nos cálculos de quantificação do dano ou a ratificação do valor do prejuízo, caso mantida a constatação da irregularidade; e iii) a capacidade de afastar a responsabilização das pessoas físicas e jurídicas arroladas na Matriz de Responsabilização.

30. Pautando-se pelo princípio da racionalidade administrativa e economia processual, a análise será iniciada pela apuração dos fatos (1), pois caso a irregularidade não subsista, por consequência, não haverá a necessidade de reparação do dano, afastando quaisquer exames acerca das defesas relativas à quantificação do dano (2) e à identificação dos responsáveis (3).

31. Dessa forma, quanto ao mérito, **a análise nesta TCE será pautada em três pilares**: i) apuração dos fatos quanto à **existência** do débito; ii) respectiva **quantificação** do débito; e iii) **responsabilização**.

32. Para a análise da **apuração dos fatos**, **será feita a confrontação entre os achados** da Matriz de Responsabilização, considerando todos as evidências que os fundamentaram, e **os argumentos de todas as defesas**. Os argumentos defensivos considerados nesta etapa da análise são aqueles que enfrentam a existência da irregularidade de forma geral, para além do defendente individualmente considerado.

33. Caso o achado tenha sua existência confirmada, prossegue-se para a análise da quantificação. Caso contrário, o achado é desconstituído, encerrando a análise.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

34. Para a análise da **quantificação** do débito, será feita a **confrontação entre o dano imputado**, considerando os cálculos feitos pela equipe técnica, e **os argumentos das defesas**. Serão considerados os argumentos capazes de diminuir o valor do dano apurado, seja por apontar erro de cálculo na metodologia aplicada pela equipe técnica, seja por alterar o critério de regularidade. Além disso, serão analisados, neste ponto, os argumentos de caráter geral, capazes de reduzir a quantia do achado como um todo, para além da parcela do defendente individualmente considerado.

35. Caso seja impossível quantificar o dano com exatidão, a apuração será feita por estimativa. Nessa hipótese, o dano será considerado a quantia que, seguramente, não excede ao dano real. Vale citar, nessa linha, o artigo 210 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União:

Art. 210. Quando julgar as contas irregulares, havendo débito, o Tribunal condenará o responsável ao pagamento da dívida, atualizada monetariamente a partir da data da irregularidade, acrescida dos juros de mora devidos, podendo, ainda, aplicar-lhe a multa prevista no art. 267.

§ 1º A apuração do débito far-se-á mediante:

*I – **verificação**, quando for possível quantificar **com exatidão** o real valor devido;*

*II – **estimativa**, quando, por meios confiáveis, apurar-se quantia que **seguramente não excederia o real valor devido**.*

36. Com fundamento no artigo 127¹ do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Distrito Federal (RI/TCDF), tanto a análise da apuração dos fatos como a da quantificação serão feitas considerando todo o conjunto de defesas.

37. Uma vez confirmada a irregularidade e quantificado seu dano (por verificação ou estimativa), prossegue-se para a análise da responsabilização.

¹ Art. 127. Havendo mais de um responsável pelo mesmo fato, a defesa apresentada por um deles aproveitará a todos, mesmo ao revel, no que concerne às circunstâncias objetivas, e não aproveitará no tocante aos fundamentos de natureza exclusivamente pessoal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

38. Para a análise da **responsabilização**, serão avaliadas a defesas **de forma individualizada**. Serão avaliados os argumentos capazes de afastar a responsabilização da pessoa (física ou jurídica) em relação aos achados, ou, pelo menos, reduzir sua responsabilização a apenas uma parcela do dano quantificado. Assim, serão verificados aspectos como, por exemplo, obrigações do cargo/função exercido na época, período temporal em exerceu o cargo, (in)exigibilidade de conduta diversa, ausência de competência para influenciar a situação ou corrigir a irregularidade, entre outros aspectos.

39. Eventuais argumentos defensivos de diferentes agentes que estão em situação processual semelhante (por exemplo, ocuparam o mesmo cargo/função) podem ser aproveitados, com vistas a evitar decisões conflitantes e por obediência aos princípios da verdade material e da segurança jurídica.

40. Além disso, o artigo 127 do RI/TCDF é enfático ao tratar como personalíssimas apenas as defesas de “*natureza **exclusivamente pessoal***”. Ora, se dois agentes ocuparam os mesmos cargos, ainda que em períodos distintos, é evidente que haverá “*circunstâncias objetivas*” comuns entre os dois responsáveis, como, por exemplo, as competências e o escopo de atuação do cargo/função ocupada.

41. A Figura 1 mostra, de forma simples, o processo de análise dos achados.

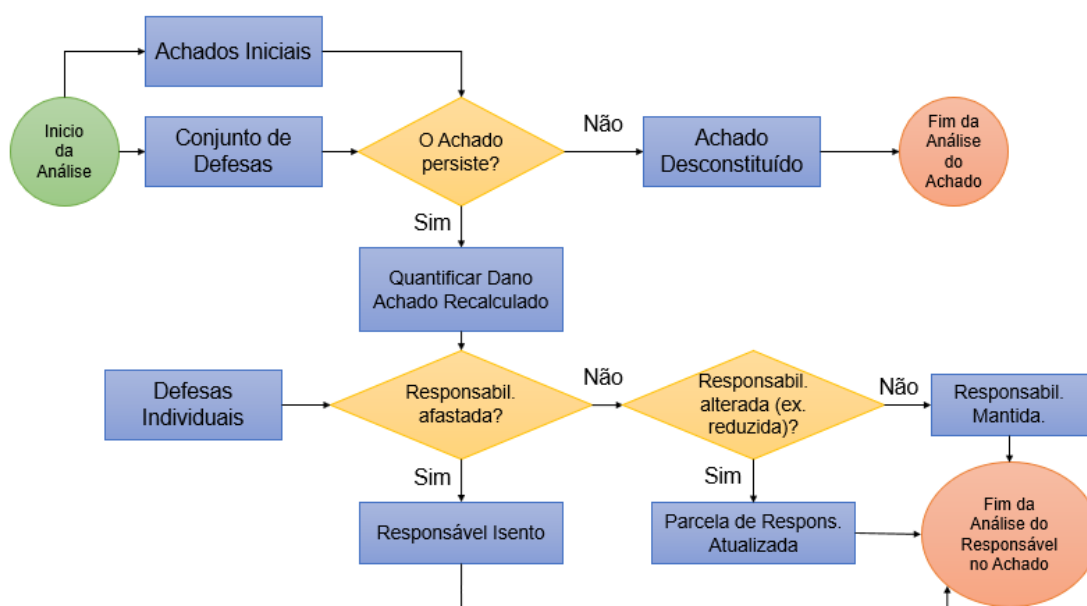


Figura 1: Fluxograma Sintético de Análise dos Achados.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

42. Ainda sobre a análise da responsabilização, vale dizer que, se um (ou alguns) argumento for suficiente para afastar a responsabilização, dispensa-se a refutação de outros argumentos que não contribuiriam para o afastamento da responsabilização, uma vez que tal resultado (afastamento da responsabilização) é o pleito principal de todas as alegações de defesa.

43. Sobre os achados que possuem tanto superfaturamento por preços (sobrepço) como superfaturamento por quantidade, vale esclarecer que ambos os superfaturamentos serão apreciados, na medida do possível, de forma separada, uma vez que, em que pese tratem de um único objeto, possuem, *a priori*, naturezas e causas distintas.

III. QUESTÕES PROCESSUAIS PRELIMINARES

1. Interesse Processual e Legitimidade

44. Tendo em vista o §1º do artigo 117² do RI/TCDF, tem-se que todos aqueles que estão arrolados na Matriz de Responsabilização e apresentaram defesas neste Processo são, a princípio, considerados *Responsáveis*.

45. Em sendo partes no processo, possuem interesse processual em se manifestar.

46. Além disso, todas as defesas foram apresentadas em nome dos próprios Responsáveis, que foram devidamente citados por esta Corte de Contas. Assim, com fulcro no inciso II do artigo 198³ do RI/TCDF, tem-se que os Responsáveis são partes legítimas para apresentar alegações de defesa.

47. Por fim, quanto às empresas Andrade Gutierrez e Via Engenharia, tem-se que ambas faziam parte do Consórcio Brasília 2014, de forma que herdaram a posição processual deste, cujo nome consta na Matriz de Responsabilização. Vale

² Art. 117. São partes no processo o responsável e o interessado.

§ 1º Responsável é aquele assim qualificado, nos termos da Constituição Federal, da Lei Orgânica do Distrito Federal, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Distrito Federal e respectiva legislação aplicável.

§ 2º Interessado é aquele que tenha reconhecida, por força de lei, pelo relator ou pelo Tribunal, em qualquer etapa do processo, razão legítima para nele intervir.

³ Art. 198. Verificada irregularidade nas contas, o relator ou o Tribunal: (...)

II - se houver débito, ordenará a citação do responsável para que, no prazo de trinta dias, apresente alegações de defesa ou recolha a quantia devida, ou ainda, a seu critério, adote ambas as providências;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

relembrar, inclusive, que as citações foram feitas em nome das empresas separadamente.

48. Assim, quanto ao Interesse Processual e Legitimidade, **conclui-se que essas condições estão presentes para todos os Responsáveis.**

2. Tipo de Defesa Apresentada

49. Tendo em vista que se trata de uma TCE com imputação de débito em todos os Responsáveis arrolados, considerando o inciso II do artigo 198 do RI/TCDF, tem-se que a defesa adequada a ser apresentada são as “*Alegações de Defesa*”.

50. A maior parte dos Responsáveis apresentaram peças intituladas como “*Alegações de Defesa*”, porém, alguns apresentaram peças com outras denominações: i) “*Defesa*” (Sr. Fellipe Xavier de Sousa; Sr. Leonam Santos Paes; Sr. Luiz Rogério Pinto Gonçalves; Sr. Rony Figueiredo Corrêa; Sra. Thelma Consuelo Parada Ribeiro); ii) “*Razões de Justificativa*” (Sra. Josimar Ferreira Evangelista; Empresa Via Engenharia); iii) “*Defesa e Razões de Justificativa*” (Sra. Maruska Lima de Sousa Holanda); iv) “*Recurso de Reconsideração*” (Sr. Dalmo Alexandre Costa).

51. Considerando o Princípio da Primazia do Mérito, o Princípio da Instrumentalidade das Formas, e o Princípio da Verdade Material, entende esta unidade técnica que não há nenhum prejuízo em receber todas as peças defensivas como Alegações de Defesa.

52. Conclui-se, então, pelo **recebimento de todas as peças como Alegações de Defesa.**



3. Tempestividade

53. Considerando o artigo 168⁴, *caput* e inciso I, alínea “a”, do RI/TCDF, tem-se que os prazos são contados em dias corridos a partir da citação, uma vez que todos os responsáveis foram regularmente citados.

54. O prazo inicial concedido pela Decisão nº 2.974/2017, consoante com o artigo 198, inciso II, do RI/TCDF, foi de 30 (trinta) dias.

55. Além disso, observou-se o prescrito nos artigos 169⁵ e 170⁶, *caput*, do RI/TCDF acerca da contagem do prazo.

56. Quanto à tempestividade, vejamos a seguinte Tabela 5, na qual as defesas tempestivas foram indicadas em verde, as intempestivas em vermelho e, em amarelo, algumas defesas que merecem considerações adicionais:

⁴ Art. 168. Os prazos referidos neste Regimento contam-se dia a dia, a partir da data:

I - do recebimento pela parte: a) da citação ou da comunicação de audiência;

⁵ Tribunal de Contas do Distrito Federal

Art. 169. Na contagem dos prazos, salvo disposição legal em contrário, excluir-se-á o dia do início e incluir-se-á o do vencimento.

§ 1º Atendido o disposto no *caput* deste artigo, o prazo começa a correr a partir do primeiro dia em que houver expediente no Tribunal.

§ 2º Se o vencimento do prazo recair em dia em que não houver expediente, será prorrogado até o primeiro dia útil seguinte.

§ 3º Se o início ou vencimento do prazo coincidirem com o dia em que o expediente for encerrado antes ou iniciado depois da hora normal, ou houver indisponibilidade da comunicação eletrônica, o prazo será prorrogado para o primeiro dia útil seguinte.

⁶ Art. 170. A contagem dos prazos será suspensa no período compreendido entre 16 de dezembro e 14 de janeiro, salvo se houver expressa decisão em contrário.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
 SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
 1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

Tabela 5: Datas/prazos de citação, prorrogações, defesas e prazos finais.

Responsável	Citação	Prorrogações/Suspensões	Defesa	Final
Abdon H. de Araújo	20/10/2017	N/A	11/12/2017	21/11/2017
Andrade Gutierrez	25/10/2017	Novo prazo de 60 dias ⁷ + 30 Recesso	23/2/2018	14/3/2018
Antônio Carlos R. Lins	20/10/2017	Novo prazo de 60 dias ⁸ + 30 Recesso	27/2/2018	14/3/2018
Celso R. M. Pinto	18/10/2017	N/A	17/11/2017	17/11/2017
Dalmo A. Costa	18/10/2017	N/A	11/9/2017	17/11/2017
Fellipe X. de Souza	18/10/2017	N/A	6/9/2017	17/11/2017
João Marcelo de O. Pimenta	19/10/2017	60 dias + 30 Recesso + Novo Prazo de 60 dias ⁹	29/5/2018	8/6/2018
Josimar Ferreira Evangelista	18/10/2017	60 dias + 30 Recesso + Novo Prazo de 60 dias ¹⁰	26/7/2018	8/6/2018
Juvenal B. Amaral	19/10/2017	N/A	16/11/2017	20/11/2017
Leonam Santos Paes	19/10/2017	N/A	6/9/2017	20/11/2017
Luis Antônio A. Reis	20/10/2017	N/A	21/11/2017	21/11/2017
Luiz Rogério P. Gonçalves	6/11/2017	30 dias + 30 Recesso + Novo Prazo de 60 dias ¹¹	4/6/2018	8/6/2018
Marcelo Piancastelli de Siqueira	19/10/2017	Novo Prazo de 60 dias ¹² + 30 Recesso	12/1/2018	14/3/2018
Maruska Lima de Souza Holanda	31/10/2017	30 dias + 30 Recesso + Novo Prazo de 60 dias ¹³	28/2/2019	8/6/2018
Maurício Canovas	18/10/2017	N/A	16/11/2017	17/11/2017
Nilson Martorelli	19/10/2017	60 dias + 30 Recesso + Novo Prazo de 60 dias ¹⁴	10/9/2018	30/6/2018
Rony F. Corrêa	24/10/2017	N/A	6/9/2017	20/11/2017
Thelma C. P. Ribeiro	18/10/2017	60 dias + 30 Recesso + Novo Prazo de 60 dias ¹⁵	27/9/2018	18/6/2018
Via Engenharia	20/10/2017	30 dias + 30 Recesso + Novo Prazo de 60 dias ¹⁶	8/6/2018	8/6/2018

⁷ Conforme Decisão nº 5.637/2017, o Tribunal decidiu “conceder novos prazos, de 60 (sessenta) dias”. Assim, como houve a concessão de novos prazos e não mera prorrogação, esse novo passaria a ser contado da data seguinte à data do recebimento da notificação (RI/TCDF, Art. 168, I, d), que foi o dia 22/12/2017. Todavia, como o recebimento se deu durante o recesso, o prazo não correu até o dia 14/1/2018, por força do artigo 170 do RI/TCDF. Assim, o termo inicial foi 15/1/2018.

⁸ A mesma conclusão da nota 7.

⁹ Conforme a Decisão nº 1.167/2018, o Tribunal decidiu “conceder novos prazos, de 60 (sessenta) dias”. Assim, como houve a concessão de novos prazos e não mera prorrogação, esse novo passa a ser contado da data seguinte à data do recebimento da notificação (RI/TCDF, Art. 168, I, d), que foi o dia 9/4/2018.

¹⁰ Mesmo comentário da nota 9.

¹¹ Mesmo comentário da nota 9.

¹² Mesma conclusão da nota 7.

¹³ Mesmo comentário da nota 9.

¹⁴ Conforme Decisão nº 1.549/2018, o Tribunal decidiu “conceder novos prazos, de 60 (sessenta) dias”. Assim, como houve a concessão de novos prazos e não mera prorrogação, esse novo passa a ser contado da data seguinte à data do recebimento da notificação (RI/TCDF, Art. 168, I, d), que foi o dia 30/5/2018.

¹⁵ Semelhante à nota 9, porém, com recebimento da notificação no dia 17/4/2018.

¹⁶ Mesmo comentário da nota 9.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

57. Seguem os comentários sobre os prazos caso a caso.
58. As defesas do Sr. Abdon Henrique e da Sra. Thelma Consuelo não trouxeram nenhuma argumentação sobre a (in)tempestividade.
59. Já as defesas da Sra. Josimar Ferreira, da Sra. Maruska Lima e do Sr. Nilson Martorelli fazem pedido para que *“seja relevada a intempestividade”*, reconhecendo-a em suas respectivas peças.
60. Quanto ao Sr. Dalmo Alexandre, nota-se que a data de apresentação da defesa é anterior à própria data da citação. Isso é explicado pelo fato de que o Defendente apresentou defesa após o recebimento das primeiras citações, que foram posteriormente anuladas pela Decisão nº 4.030/2017. Assim, após receber as novas citações, não apresentou novas defesas.
61. Semelhante é a situação dos Srs. Fellipe Xavier, Leonam Santos e Rony Figueiredo, que já tinham apresentado peças defensivas em resposta às citações que foram posteriormente anuladas. Todavia, estes enviaram documento reforçando que já tinham enviado peças defensivas perante às citações anteriores.
62. Ou seja, nesses casos não há de se falar em uma intempestividade, mas sim na apresentação dos documentos de defesa antes mesmo do início do prazo. Vale dizer que esses documentos foram protocolados no Tribunal antes do termo inicial do prazo definitivo.
63. Assim, quanto às defesas dos Srs. Dalmo Alexandre, Fellipe Xavier, Leonam Santos e Rony Figueiredo, esta unidade técnica conclui pelo seu conhecimento e análise.
64. O fundamento para essa conclusão, em apertada síntese, reside nos fatos de que: i) não houve intempestividade; ii) o fato de uma peça ser apresentada antes do termo inicial do prazo para sua apresentação, por si só, não a torna inválida, ou, ao menos, não há norma prejudicial aos defendentes que traga essa previsão de invalidade; iii) os Princípios constitucionais do Contraditório e Ampla Defesa, bases do devido processo, valorizam a apreciação de elementos defensivos com carga material relevante; iv) o Princípio da Verdade Material preza pela maior cognição possível da situação em questão; v) o Princípio da Primazia do Mérito prioriza a discussão de mérito perante discussões meramente processuais.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

65. Em se tratando das alegações intempestivas (Srs. Abdon Henrique e Nilson Martorelli; e Sras. Josimar Ferreira, Maruska Lima e Thelma Consuelo), esta unidade técnica **também conclui pelo seu conhecimento e análise**.

66. A fundamentação para essa segunda conclusão contempla que: i) a intempestividade não trouxe prejuízo para o trabalho de análise deste Tribunal, uma vez que esta TCE só passou a ser analisada após a chegada de todas as alegações de defesa, assim, não há de se falar em retrabalho ou em qualquer prejuízo aos trabalhos das unidades técnicas desta Corte; ii) o intervalo de tempo entre a apresentação da última peça defensiva e a presente análise é de mais de 2 anos, de forma que não parece razoável indeferir sumariamente uma alegação de defesa pelos atrasos, mesmo no maior caso.

67. Ademais, repetem-se nesta fundamentação as homenagens aos Princípios do Contraditório, da Ampla Defesa, da Verdade Material e da Primazia do Mérito.

68. Em ambos os casos, o indeferimento sumário das defesas por intempestividade poderia trazer severos prejuízos aos objetivos deste Processo de Controle Externo.

69. Diante do exposto nesta seção, esta unidade técnica **sugere que todas as alegações de defesa sejam conhecidas e analisadas, relevando-se qualquer intempestividade**.

4. Prescrição

70. A análise sobre a Prescrição foi realizada de forma detalhada no Papel de Trabalho (PT) nº 02.

71. Conforme Matriz de Responsabilização (peça 179), que serviu de base para efetivação das citações ordenadas por força da Decisão nº 2.974/2017 (peça 181), as datas de ocorrência dos 8 achados, para fins de início da contagem da prescrição, se deram conforme Tabela 6 abaixo:



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

Tabela 6: Marco inicial dos fatos apurados nesta TCE

Achado	Marco inicial – art. 1º, inciso III da DN nº 05/21
R.1	31/08/2013
R.2	31/01/2014
R.3	31/03/2012
R.4	31/08/2013
R.5	31/08/2013
R.6	31/01/2014
R.7	31/01/2014
R.8	30/06/2013

Fonte: PT nº 02, elaboração própria

72. Ressalta-se que para cada achado utilizou-se a data da última medição, haja vista previsão do inciso III do art. 1º da Decisão Normativa nº 05/2021: *no caso de infração ou ato danoso permanente ou continuado, do dia em que tiver cessado.*

73. Elaborada a Informação nº 22/2016 – NFO (peça 128), de 05.12.2016, que fundamentou a conversão dos autos em TCE objeto da Decisão nº 2.974/2017 (peça 181), configurou-se nessa data, por força do art. 2º, inciso II da Decisão Normativa nº 05/2021, a interrupção tempestiva do prazo prescricional para todos os responsabilizados, circunstância que empurra, contado o prazo quinquenal, o limite temporal da pretensão ressarcitória para 05.12.2021.

74. Posteriormente, nova interrupção se deu com a efetiva citação dos indicados como responsáveis em decorrência da conversão dos autos em TCE, conforme previsão do art. 2º, inciso I da Decisão Normativa nº 05/2021.

75. Observando as datas das citações constantes da Tabela 5 e comparando-as com a derradeira data de 05.12.2021, verifica-se a tempestividade das interrupções operadas para cada um deles.

76. Dessa forma, essas datas de citação individualmente apontadas determinam o novo marco inicial para apuração do prazo quinquenal para cada um dos eventuais responsáveis.

77. Conforme a análise empreendida no PT específico, o primeiro prazo prescricional tem termo final em 18.10.2022. Dessa forma, **não houve prescrição para nenhum dos defendentes.**



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
 SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
 1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

IV. Análise de Mérito

1. Fatos e quantificação do dano

1.1. Análise do Achado R.1 - Fornecimento, montagem e desmontagem de forma plana aparente de chapa de compensado plastificado de 18mm com 3 reaproveitamentos e Fornecimento, montagem e desmontagem de fôrma curva aparente de compensado plastificado de 18mm com 3 reaproveitamentos

78. A análise das defesas apresentadas para esse achado está completa e detalhada no Papel de Trabalho PT n.º 04 – Análise do Achado R.1.

79. Na Matriz de responsabilização consta a seguinte descrição da irregularidade:

Superfaturamento por preços.

"Irregularidades nos serviços "Fornecimento, montagem e desmontagem de forma plana aparente de chapa de compensado plastificado de 18mm com 3 reaproveitamentos" e "Fornecimento, montagem e desmontagem de fôrma curva aparente de compensado plastificado de 18mm com 3 reaproveitamentos", tais como preços acima do mercado e coeficientes de produtividade subavaliados, que elevaram o preço desses serviços muito acima dos preços de mercado, ocasionando um prejuízo de R\$ 23.374.488,29, em valores históricos.

TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL MATRIZ DE RESPONSABILIZAÇÃO				
Ref.	Achados de Auditoria	Irregularidade	Data (ou período) de ocorrência do fato	Responsável(is)
R.1	Superfaturamento por preços.	Irregularidades nos serviços "Fornecimento, montagem e desmontagem de forma plana aparente de chapa de compensado plastificado de 18mm com 3 reaproveitamentos" e "Fornecimento, montagem e desmontagem de fôrma curva aparente de compensado plastificado de 18mm com 3 reaproveitamentos", tais como preços acima do mercado e coeficientes de produtividade subavaliados, que elevaram o preço desses serviços muito acima dos preços de mercado, ocasionando um prejuízo de R\$ 23.374.488,29, em valores históricos. Ref.: - Inf. nº 15/11-NFO §§ 39 a 47 - Inf. nº 04/13-NFO §§ 11 a 51 - Inf. nº 05/14-NFO §§ 56 a 79 - Inf. nº 24/14-NFO §§ 55 a 78 - Inf. nº 22/16-NFO §§ 65 a 97, 151 a 162 e 251 a 257	jul/11 a ago/13 (período de medição dos serviços)	Juvenal Batista Amaral - Diretor Presidente NOVACAP Nilson Martorelli - Diretor Presidente NOVACAP Maruska Lima de Souza Holanda - diretora da DE e diretora da DOE NOVACAP Luz Rogério Pinto Gonçalves - Supervisor e Gerente de Fiscalização NOVACAP João Marcelo de Oliveira Pimenta - Fiscal NOVACAP Thelma Consuelo Parada Ribeiro - Assessor de Diretoria I - orçamentista NOVACAP Josimar Ferreira Evangelista - Chefe do NUORÇA II - orçamentista NOVACAP Marcelo Piancastelli de Siqueira - Presidente TERRACAP Antonio Carlos Rebouças Lins - Presidente TERRACAP Luís Antônio Almeida Reis - Diretor Técnico e de Edificações TERRACAP Leonam Santos Paes - executor TERRACAP Rony Figueredo Corrêa - executor TERRACAP Felipe Xavier de Sousa - executor TERRACAP Consórcio Brasília 2014

1.1.1. Análise das Defesas

80. **Primeiro argumento defensivo:** alega que o NFO inovou na argumentação quanto ao índice de reaproveitamento de fôrmas pela reanálise da composição de custos dessas fôrmas, que já fora analisada desde a Decisão nº



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

1833/2010, proferida nos autos do Processo nº 21.866/2009 (processo que analisou o edital), que considerou procedente a determinação contida no item IV, "b", da Decisão nº 398/2010 e apenas determinou como providência a realização de testes preliminares nas fôrmas, com vistas a avaliar corretamente o índice de reaproveitamento. Assim, a análise dos custos das fôrmas já precluiu naquela oportunidade sem que fosse detectado sobrepreço, caso contrário o TCDF não teria liberado o prosseguimento do certame.

81. Esse argumento já foi apresentado em análises anteriores, e não foi acatado pelo Tribunal, uma vez que esta Corte de Contas converteu os autos em TCE também em decorrência deste sobrepreço. Em suma, conforme já registrado na Informação nº 4/2013 – NFO (parágrafos 67 a 74), na Informação nº 24/2014-NFO (ratificação da análise anterior) e, posteriormente, na Informação nº 22/2016 (parágrafos 98 a 105), não se pode alegar a preclusão da análise de composições de preços das fôrmas.

82. Assim, por todo o exposto, a repetitiva alegação de que a análise de preços das fôrmas estaria preclusa desde o exame do edital para tentar desqualificar e desconstituir o achado R.1, é totalmente improcedente, visto que já foi apresentada por diversas vezes e o Tribunal nunca a aceitou, e decidiu pela conversão dos autos em TCE devido ao sobrepreço detectado e consequente prejuízo.

83. **Segundo argumento defensivo:** registra que a análise que aponta sobrepreço nas fôrmas por meio de comparações inadequadas entre obras e metodologias de execução distinta, no caso, entre o ENB e a Arena Nacional de Cuiabá, mostra-se preclusa e incabível, pois isso só poderia ser feito caso todos os parâmetros fossem compatíveis. Existe uma distinção geométrica entre esses estádios - o ENB é circular, e a Arena Pantanal assemelha-se a um quadrado - o que inviabiliza a comparação para fins de aproveitamentos das fôrmas, visto que o desenho arquitetônico circular não permite um número igual de aproveitamentos de fôrmas do desenho quadrado, além das distintas exigências técnicas (menciona a NBR 15696). Além disso, a empresa Santa Bárbara não suportou os preços praticados na obra, com referência no preço da TCPO/PINI, motivo pelo qual abdicou do contrato por preços incompatíveis com a complexidade da obra e por atrasos em pagamentos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

84. Esse mesmo argumento também já foi apresentado em análises anteriores, e, da mesma forma, não foi acatado pelo Tribunal, uma vez que essa Corte de Contas converteu os autos em TCE com a inclusão do Achado R1, levando em consideração a análise contida na Informação nº 22/2016 (parágrafos 76 a 82).

85. Assim, não há argumentos suficientes para rejeitar a comparação, em termos de número de reaproveitamento de fôrmas, com a Arena Nacional de Cuiabá, especialmente em relação às diferentes geometrias, pois o que vai definir a possibilidade ou não de reaproveitamento das fôrmas não é o diferente aspecto geométrico dos estádios, mas a possibilidade de repetição dos elementos de dentro de cada estrutura de concreto armado, conforme detalhado no PT04.

86. Quanto à argumentação acerca da empresa Santa Bárbara, não há elementos probatórios acerca das informações apresentadas.

87. Portanto, a alegação de que a forma geométrica distinta dos estádios impede a comparação em termos de reaproveitamento de fôrmas não procede, uma vez que se trata de duas estruturas de grande porte, com estruturas simétricas e diversos elementos que se repetem ao longo das grandes áreas e extensões.

88. **Terceiro argumento defensivo:** aponta que a obra do ENB se caracteriza como construção pesada, atividade de risco elevado, e, portanto, mera comparação com um sistema Volare/PINI utilizado para obras prediais não merece prosperar, visto que a fôrma na construção civil pesada é efetivamente um sistema dimensionado e projetado de modo a apresentar a devida resistência às ações as quais estará submetido durante o processo de execução das estruturas de concreto e a garantir a devida qualidade geométrica e de acabamento das superfícies expostas, bem como a segurança do trabalhador envolvido no processo. Acrescenta que, para efeito de comparação de custos, a mera substituição de um compensado de 12 mm por outro de 18 mm como fez o NFO não é possível, pois a fôrma com compensado de 18 mm requer um projeto específico. Alega ainda que não é possível identificar nas composições de preços de fôrma de referência as premissas utilizadas para o seu dimensionamento e conseqüentemente os cálculos dos coeficientes dos insumos.

89. O presente argumento visa principalmente desqualificar o sistema Volare/PINI da TCPO como referência para a CPU paradigma das fôrmas, e,



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

novamente, está sendo reapresentado, sendo que já foi refutado nas análises anteriores, Informação nº 5/2014 – NFO (parágrafos 75 a 77) e Informação nº 22/2016 (parágrafos 206 a 207).

90. Tal argumento, portanto, é improcedente. A alegação complementar de que não se pode alterar uma composição de fôrma com compensado plastificado de 12 mm para 18 mm também não merece prosperar, pois os serviços são similares, sendo que a chapa de 18 mm oferece maior resistência que a de 12 mm, mas os demais elementos da CPU (como a mão de obra, insumos e equipamentos) são praticamente os mesmos. Da mesma forma, o simples questionamento das premissas das composições de referência não é suficiente para desqualificar os sistemas referenciais adotados, inclusive, no orçamento da presente licitação.

91. **Quarto argumento defensivo:** indica estudo do índice de reaproveitamento das fôrmas com base nos dados reais da obra que considerou: 1) diferentes estruturas onde seriam executadas aproximadamente 50% das fôrmas utilizadas na obra (arquibancada inferior, lajes do bowl, lajes da esplanada, anel de compressão); 2) atrasos nos prazos do cronograma contratual devidos a falta de recursos financeiros e atraso e modificações nos projetos executivos devido exigências da FIFA; 3) antecipação da entrega do ENB para a realização da Copa das Confederações que aceleraram a execução da obra, com trabalhos em 2 turnos; 4) fôrmas utilizadas na execução de lajes, devido a maior trabalhabilidade e menor número de cortes das mesmas; 5) situação utópica onde toda fôrma seria reaproveitada sem nenhuma perda. Esses estudos resultaram em um índice menor no início da obra 1,56 até a data de 8/2/2012 (momento em que se buscava a recuperação de atrasos com execução concomitante de várias etapas de fôrmas) e 2,46 posteriormente (que reflete o processo global de execução de fôrmas no ENB, e o melhor aproveitamento das fôrmas nas fases finais da construção devido a maior similaridade geometria entre as estruturas). Assim, com base nesse estudo de reaproveitamento real do ENB, que teve o índice de 2,46 em função do cronograma ao qual foi submetido, não há que se falar em adoção do índice de 5 reaproveitamentos adotados na Arena Pantanal.

92. Primeiramente, destaca-se que o estudo em comento foi realizado pelo Consórcio contratado, parte interessada na manutenção do preço das fôrmas. A



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

Informação nº 22/2016-NFO (parágrafos 84 a 90) já havia abordado em sua análise referidos estudos, que apontou as seguintes falhas: consideração apenas de parcela de 47% da obra executada e não apresentação de notas fiscais comprobatórias da aquisição dos compensados.

93. Na presente defesa, constam detalhamentos do estudo e o Parecer da Consultoria Aldo Mattos com o mesmo cálculo com base no plano de concretagem (plano de ataque da obra), a geometria do estádio, a geometria das fôrmas e o cronograma da obra.

94. O referido Parecer descreveu o possível plano de concretagem de alguns setores com base em dados do cronograma e concluiu que o reaproveitamento das fôrmas não atingiu 3 vezes.

95. Tais considerações do Parecer, em verdade, visam ratificar o resultado do mesmo estudo já apresentado, reprisado na defesa com fotos, croquis, tabelas, e que concluiu por uma taxa de reaproveitamento de apenas 2,46, obtida a partir de uma média ponderada entre os reaproveitamentos calculados para alguns setores, considerando 199.765,55 m² de fôrmas medidas, conforme detalhado no PT04.

96. Nesta fase processual, contudo, verificou-se que na documentação encaminhada pela VIA Engenharia em sua defesa (peça 488), constam os dados de notas fiscais referentes à aquisição de todos os materiais da obra, o que permitiu a esta unidade técnica refinar a análise na busca da verdade real em relação aos quantitativos de compensado plastificado 18 mm efetivamente adquiridos pelo Consórcio para utilização nas fôrmas da obra.

97. Assim, mediante o cotejo das notas fiscais listadas nas 445 páginas do “Anexo 3 – Materiais” (peça 488), e detalhes contido no PT04, obteve-se a área total de chapa de compensado plastificado 18 mm apropriada na obra, equivalente a 120.411,56 m².

98. Considerando que foram medidos o total de 424.294 m² de fôrmas de compensado plastificado de 18 mm, a partir das informações anteriores foi possível obter o número de utilizações efetivas das fôrmas com base nos dados reais de fornecimento de compensado plastificado 18 mm da obra, conforme detalhado no PT04.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

99. Em resumo, a razão entre o quantitativo medido de fôrmas 424.294 m² e o total de 90.308,67 m² de compensado plastificado 18 mm, após a consideração de um percentual de perda de 25%, resulta em um índice de aproveitamento de 4,70 vezes, valor que converge com as premissas da referência adotadas pelo NFO com base na referida CPU da TCPO que considera 5 utilizações.

100. Assim, a consideração de 5 utilizações se mostra razoável e conservadora para perdas estimadas entre 25% (TCPO) e 33,6% (SINAPI), especialmente ao se considerar que, se fosse adotado o percentual do Consórcio de 40% de perda, o número de utilizações ficaria próximo de 6 vezes.

101. Além disso, foram mantidos os demais parâmetros assumidos na composição paradigma do NFO de modo conservador e a favor dos defendentes, a exemplo do preço/m² do insumo chapa de compensado plastificado de 18 mm que foi apropriado à CPU, mantido a R\$ 26,95 / m² conforme a CPU do Consórcio, a despeito de ter-se constatado por meio das notas fiscais o custo real médio de R\$ 19,85 / m² com base no custo preço total das chapas de compensados adquiridas, ou seja, cerca de R\$ 7,10 ou 26% inferior. Ressalta-se, ainda, que jamais foi adotado preço/m² de compensado plastificado de 12 mm, como tenta induzir a defesa, mas sempre o de 18 mm ao valor do Consórcio de R\$ 26,95/m².

102. Destarte, são improcedentes os argumentos apresentados e infundados os estudos reiteradamente trazidos aos autos para defender a previsão de apenas 3 utilizações na composição do Consórcio, já refutados por diversas vezes pelo TCDF.

103. **Quinto argumento defensivo:** aborda o cronograma da obra, o que pode ser resumido pela citação de que o prazo de execução da obra exerce influência sobre o índice de fôrmas, e o cronograma de execução foi alterado em razão da modificação do projeto executivo, da falta de recursos financeiros e da utilização da obra para a Copa das Confederações, o que tanto inviabilizou o cumprimento do cronograma inicial da obra como adiantou o término da execução do objeto contratual, o que influenciou significativamente no sistema de fôrmas e, em consequência, no seu índice de reaproveitamento.

104. Tal argumento, assim como os demais, já havia sido apresentado, como registrado na Informação nº 22/2016-NFO (parágrafos 91 a 97).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

105. A alegação de atraso inicial da obra somada a necessidade de aceleração devido à antecipação do cronograma visa levar ao entendimento de que houve uma espécie de compressão do cronograma e que, por essa razão, a obra seguiu um ritmo mais acelerado que o padrão, inviabilizando um maior reaproveitamento das fôrmas.

106. No entanto, essa consideração do cronograma já está incluída na análise dos reaproveitamentos das fôrmas, que nesta oportunidade foi obtida mediante os dados reais das notas fiscais, conforme análise do tópico anterior, o que torna o presente argumento não procedente.

107. Os demais argumentos defensivos repetem os já analisados ou apresentam tentativa de excludente de responsabilidade devido a fatores funcionais ou temporais, no sentido de que o defendente ou alega não ser responsável pela questão devido à função que ocupava, ou que não atuava na área no período, ou ambos. Tais argumentos serão avaliados por ocasião da análise da responsabilização.

108. Finalizada a análise deste achado, o corpo técnico mantém a constatação de superfaturamento e **ratifica o valor do prejuízo quantificado para o Achado R.1 de R\$ 23.374.488,29 (com BDI)**, em valores históricos, uma vez que os argumentos apresentados nas defesas não foram suficientes para elidir a irregularidade ou alterar o montante calculado como prejuízo na Matriz de Responsabilização.

1.2. Análise do Achado R.2 - Mobilização e desmobilização de equipamentos e mão de obra

109. A análise das defesas apresentadas para esse achado está completa e detalhada no Papel de Trabalho PT n.º 05 – Análise do Achado R.2. Além disso, no PT n.º. 13 estão presentes os cálculos sobre a quantificação do dano.

110. Na Matriz de responsabilização consta a seguinte descrição da irregularidade:

Superfaturamento por preços.

Os cálculos de mobilização e desmobilização de equipamentos e mão de obra não foram comprovados, conforme exigido pelo item IV da Decisão nº 1.833/2010. A mobilização de equipamentos foi calculada



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

utilizando metodologia equivocada, sem fundamentação teórica e de forma superfaturada. As irregularidades na mobilização e desmobilização de equipamentos e mão de obra ocasionaram um prejuízo de R\$ 17.362.352,37 em valores históricos.

TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL MATRIZ DE RESPONSABILIZAÇÃO				
Ref.	Achados de Auditoria	Irregularidade	Data (ou período) de ocorrência do fato	Responsável(is)
R.2	Superfaturamento por preços.	Os cálculos de mobilização e desmobilização de equipamentos e mão de obra não foram comprovados, conforme exigido pelo item IV da Decisão nº 1.833/2010. A mobilização de equipamentos foi calculada utilizando metodologia equivocada, sem fundamentação teórica e de forma superfaturada. As irregularidades na mobilização e desmobilização de equipamentos e mão de obra ocasionaram um prejuízo de R\$ 17.362.352,37 em valores históricos. Ref.: - Inf. nº 01/11-NFO §§ 52 a 53 - Inf. nº 15/11-NFO §§ 48 a 55 - Inf. nº 04/13-NFO §§ 52 a 60 - Inf. nº 05/14-NFO §§ 90 a 132 - Inf. nº 24/14-NFO §§ 79 a 133 - Inf. nº 22/16-NFO §§ 98 a 139	mobilização: dez/11, mai/12, nov/12, jul a ago/13 e jan/14 desmobilização: set/12, fev/13, jun a ago/13, jan/14	Juvenal Batista Amaral - Diretor Presidente NOVACAP Nilson Martorelli - Diretor Presidente NOVACAP Maruska Lima de Souza Holanda - diretora da DE e diretora da DOE NOVACAP Luz Rogério Pinto Gonçalves - Supervisor e Gerente de Fiscalização NOVACAP João Marcelo de Oliveira Pimenta - Fiscal NOVACAP Thelma Consuelo Parada Ribeiro - Assessor de Diretoria I - orçamentista NOVACAP Josimar Ferreira Evangelista - Chefe do NUORÇA II - orçamentista NOVACAP Antonio Carlos Rebouças Lins - Presidente TERRACAP Luiz Antônio Almeida Reis - Diretor Técnico e de Edificações TERRACAP Leonam Santos Paes - executor TERRACAP Rory Figueredo Corrêa - executor TERRACAP Felipe Xavier de Sousa - executor TERRACAP Consórcio Brasília 2014

1.2.1. Análise das Defesas

111. Tendo em vista que foram analisados onze argumentos defensivos quanto à existência da irregularidade, os argumentos serão enumerados de forma a facilitar sua localização no texto.

112. **Primeiro argumento defensivo:** afirma que é equivocada a premissa do NFO de considerar uma distância média de 50 km para o deslocamento dos veículos de sua respectiva origem até o canteiro de obras. Além disso, o emplacamento do veículo não corresponde, necessariamente, à sua origem no momento da requisição, o que afastaria a premissa do NFO de que a maior parte dos equipamentos teve origem no Distrito Federal.

113. Tal argumento foi afastado, em primeiro lugar, porque já havia sido apreciado e refutado pelo NFO na Informação nº 24/2016 – NFO, em especial nos parágrafos 126 a 133, destacados no PT nº. 05.

114. Após a análise, verificou-se que a premissa do NFO não foi desarrazoada e, inclusive, foi corroborada por consulta às empresas locadoras dos veículos.

115. Não obstante a improcedência desse argumento defensivo, esta unidade técnica decidiu proceder para a verificação da aplicação das distâncias médias de transporte (DMT) nos cálculos elaborados pelo então NFO, de forma que alguns



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

ajustes foram realizados, conforme explicado na quantificação da irregularidade, feita após a análise de sua existência.

116. **Segundo argumento defensivo:** aponta que os custos de mobilização e desmobilização orçados pelo Consórcio foram menores do que os estimados pela Consultoria da Empresa Aldo Mattos, o que afastaria o sobrepreço.

117. Na análise, foram explicados cinco pontos que levaram à sua improcedência:

- i) O simples fato de a Consultoria ter apurado uma precificação a maior do que o Consórcio, *per si*, não elide a irregularidade, uma vez que ela poderia estar tão precificada (ou até mais) que a precificação do Consórcio;
- ii) A isenção/imparcialidade da Consultoria é extremamente questionável, uma vez que a esmagadora maioria de suas conclusões são favoráveis ao Consórcio que a contratou. Sobre isso, foi destacado trecho do Parecer nº 1.103/2015 – DA, §§ 10 e 11, do eminente Procurador de Contas Demóstenes Tres Albuquerque;
- iii) As premissas das DMT adotadas pela Consultoria são substancialmente mais generosas para com o Consórcio do que aquelas feitas pelo NFO, que se mostraram mais fidedignas à realidade dos fatos;
- iv) A Consultoria utiliza a premissa de que os custos de mobilização seriam iguais ao de desmobilização, sendo tão benevolente que nem o próprio Consórcio utilizou essa premissa em suas precificações;
- v) A argumentação da Consultoria não procede quanto à inexistência de superfaturamento na Central Dosadora (objeto de análise de argumento específico).

118. **Terceiro argumento defensivo:** alega, sobre a Central Dosadora de Concreto, que não há no contrato composição de preços que demonstre os custos



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

referentes à sua implantação e instalação. O custo do insumo 12120 “central dosadora/misturadora de concreto -180 m³/h” é o custo efetivo da operação diluído nos serviços. Dessa forma, o custo horário das composições é menor do que o previsto no SICRO 2 para o Estado de Goiás na mesma época.

119. Conforme análise detalhada no PT 05, nas composições unitárias apresentadas pelo Consórcio, pelo menos quanto ao custo horário do insumo, não há sobrepreço.

120. Acontece que a análise não se encerra nesse item, fazendo-se necessário analisar os coeficientes deste insumo na composição de custos dos serviços. E é neste ponto que o NFO apresentou os questionamentos.

121. Dessa forma, na Informação n.º 22/2016 (peça 128), parágrafo 144, e na análise detalhada no PT05, registrou-se que, a partir da verificação dos componentes instalados, observados *in loco* e registrados na foto, calculou-se a mobilização da central dosadora de concreto, para demonstrar que os custos de mobilização diluídos no volume total de concreto produzido são relativamente pequenos e poderiam ser absorvidos pelo custo da central dosadora/misturadora, insumo de código 12120 que aparece nas composições dos concretos.

122. Contudo, ainda que considerado o valor da mobilização e desmobilização, os valores estariam acima daquele obtidos como parâmetros. Assim, o questionamento principal do Achado estaria no fato de que os custos referentes à mobilização e desmobilização da Central, somados aos custos da sua real utilização, estariam acima do que uma metodologia correta indicaria.

123. Nesse contexto, registrou-se o superfaturamento para a mobilização e desmobilização da central dosadora de concreto.

124. Após revisar a metodologia, esta equipe técnica entendeu que não há reparos a se fazer na apuração. Além disso, não houve questionamento sobre qualquer aspecto específico da metodologia apresentada pelo NFO para o cálculo do valor paradigma.

125. Contudo, na memória de cálculo, o NFO considerou o valor paradigma como R\$ 0,00, sem maiores justificativas sobre essa consideração. Dessa forma, nesta oportunidade, procedeu-se a uma revisão dos cálculos, em decorrência dos



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

quais, resultaram em pequenos ajustes na quantificação do débito, como será tratado em tópico específico, a favor dos defendentes.

126. Do exposto, tem-se por improcedente os argumentos apresentados pela defesa, no sentido de elidir a irregularidade.

127. **Quarto argumento defensivo:** registra que os aditivos contratuais (quantitativos e qualitativos), aliados com a alteração do cronograma, demandaram maior mobilização e desmobilização de equipamentos ao longo da execução contratual.

128. Esse argumento também não é procedente, tendo em vista que, segundo a Lei Federal nº 8.666/1993, as alterações contratuais, ainda que unilaterais, devem manter o equilíbrio econômico-financeiro inicial, conforme seu artigo 65, *caput*, I, “a” e o §6º do mesmo artigo.

129. Dessa forma, a alegação de que eventual alteração no cronograma teria desequilibrado o contrato é completamente descabida e intempestiva em âmbito de análise de Alegações de Defesa de uma TCE.

130. **Quinto argumento defensivo:** afirma que a magnitude da obra e a grande quantidade de serviços realizados simultaneamente, em paralelo, por causa do cronograma que sofreu alterações, demandaram maior mobilização simultânea de equipamentos, impedindo que fosse feito o reaproveitamento desses, como poderia ser feito em uma obra com mais etapas subsequentes. Assim, foi demandada maior mobilização em um curto intervalo de tempo.

131. Sobre esse argumento, a questão da alteração de cronogramas foi analisada no âmbito do argumento anterior.

132. Quanto à simultaneidade de mobilização de equipamentos e o maior número necessário de equipamentos, em verdade, isso não faz parte da contabilização do achado.

133. O achado questiona, em essência, a metodologia e o detalhamento dos custos para a mobilização e desmobilização de equipamentos e de mão de obra. A apropriação dessa parcela de custos, segundo o NFO, deu-se com base em



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

premissas e cálculos equivocados, de forma que seu resultado foi um custo maior, quando comparado com as melhores práticas de engenharia de custos.

134. Assim, nas Informações elaboradas pelo NFO, não se encontra no fundamento do achado o questionamento sobre a quantidade de equipamentos mobilizados. Inclusive, tal fato é deixado claro no §84 da Informação nº 24/2014 – NFO.

135. **Sexto argumento defensivo:** aduz que a construção simultânea de diversos estádios no Brasil, para a Copa do Mundo, gerou escassez de equipamentos e mão de obra, elevando seus custos para além do esperado pela inflação.

136. Caso houvesse um evento superveniente, por motivo imprevisível ou previsível, mas de consequências incalculáveis, que acarretasse mudança nos preços de tal forma que afetasse o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, deveria a contratada proceder em buscar o reequilíbrio do pacto, conforme o artigo 65, inciso II, alínea d¹⁷.

137. Evidentemente, o aumento de preços na construção civil pela Copa do Mundo não era algo imprevisível.

138. **Sétimo argumento defensivo:** alega que, como o Contrato era de empreitada por preços unitários, caberia ao Consórcio apresentar os custos de mobilização e desmobilização de equipamentos e mão de obra à NOVACAP para aprovação, e, após isso, caberia à NOVACAP tão somente comprovar a sua ocorrência, e não mais questionar esses custos, que passariam a compor os riscos do contrato.

¹⁷ Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

(...)

II - por acordo das partes:

(...)

d) para restabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente entre os encargos do contratado e a retribuição da administração para a justa remuneração da obra, serviço ou fornecimento, objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, na hipótese de sobrevirem fatos imprevisíveis, ou previsíveis porém de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou, ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual. (Grifo nosso)



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

139. A alegação da Via Engenharia incorre em equívoco jurídico. Vejamos o artigo 113 da Lei Federal nº 8.666/1993:

Art. 113. O controle das despesas decorrentes dos contratos e demais instrumentos regidos por esta Lei será feito pelo Tribunal de Contas competente, na forma da legislação pertinente, ficando os órgãos interessados da Administração responsáveis pela demonstração da legalidade e regularidade da despesa e execução, nos termos da Constituição e sem prejuízo do sistema de controle interno nela previsto.

140. Assim, é legítima a atuação da Administração, seja por meio do Controle Interno ou do Controle Externo, para tratar a irregularidade e garantir a justa remuneração. Ou seja, não se trata de mero “risco do contrato”, mas sim de uma situação de irregularidade.

141. Além disso, o questionamento da irregularidade não recai sobre uma álea contratual (elemento de risco contratual), mas sim sobre a metodologia de precificação de um serviço prestado.

142. **Oitavo argumento defensivo:** argumenta que não existe uma metodologia fechada para o cálculo dos custos de mobilização e desmobilização da obra, que devem ser considerados de acordo com as peculiaridades da obra e de seu momento. O cálculo feito pelo NFO não considerou a verdadeira realidade da obra, utilizando premissas sem o devido embasamento na situação fática.

143. De fato, é verdade que “não existe uma metodologia fechada”, um padrão único para os cálculos dos custos de mobilização e desmobilização. Também é verdade que os cálculos devem considerar as peculiaridades da obra e do seu contexto temporal.

144. Embora não exista uma metodologia universal, em se tratando de Contratos Administrativos, é extremamente recomendável que a estimativa de custos siga alguma metodologia lógica, motivada e devidamente justificada ou seja baseada em algum modelo já existente, como a própria metodologia do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), que, por sinal, foi utilizada como referência pelo NFO em sua análise. Partindo de um modelo já consagrado, os cálculos se



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

tornam muito mais transparentes, facilitando o controle de custos tanto da própria contratada em relação aos seus fornecedores, como o da Administração com a Contratada.

145. Quanto à alegação de que o NFO não teria considerado a verdadeira realidade da obra, se trata de mera afirmação sem apresentação de conteúdo probatório. Se as Defesas consideram as premissas do NFO como irreais, nada mais esperado que essas apresentem provas documentais rechaçando as premissas da então unidade técnica. Vale lembrar que, conforme analisado nos outros argumentos, cita-se como exemplo o relativo às DMTs dos equipamentos e veículos, as premissas do NFO se mostraram muito mais próximas da realidade fática do que alegam as Defesas.

146. **Nono argumento defensivo:** alega que a lista de materiais elaborada pelo NFO é muito menor do que o que foi realmente utilizado.

147. Esse argumento é apresentado desacompanhamento de maiores detalhes, sem apontar quais equipamentos não foram considerados nos cálculos do NFO, sem indicar algum anexo para verificação, enfim, foi um argumento apresentado sem embasamentos fáticos.

148. Nos termos dos artigos 36 e 37 da Lei do Processo Administrativo (Lei Federal nº 9.784/1999, recepcionada no Distrito Federal pela Lei Distrital nº 2.834/2001):

*Art. 36. **Cabe ao interessado a prova dos fatos que tenha alegado**, sem prejuízo do dever atribuído ao órgão competente para a instrução e do disposto no art. 37 desta Lei.*

Art. 37. Quando o interessado declarar que fatos e dados estão registrados em documentos existentes na própria Administração responsável pelo processo ou em outro órgão administrativo, o órgão competente para a instrução proverá, de ofício, à obtenção dos documentos ou das respectivas cópias. (Grifo nosso)

149. No caso concreto, vale ressaltar que o “*órgão competente para a instrução*” já executou seu papel instrutório em etapas pretéritas, de forma que, no momento, o processo se encontra em sede de Alegações de Defesa.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

150. Inclusive, tanto goza de presunção *juris tantum* de veracidade a imputação da irregularidade, que a própria Decisão que converteu o processo em TCE previa a possibilidade de recolhimento do débito.

151. **Décimo argumento defensivo:** registra, quanto à mobilização de mão de obra, que a premissa do NFO de que *“as despesas seriam restritas a profissionais mais qualificados”* é equivocada. Foi necessária a mobilização de profissionais de funções mais simples de outros estados. A mão de obra do Distrito Federal e entorno não era suficiente.

152. Em verdade, em uma leitura mais atenta do parágrafo 96 da Informação nº 05/2014 do NFO, percebe-se que nem mesmo os profissionais mais qualificados deveriam ser contemplados nesses custos, uma vez que a obra ocorre em um grande centro urbano.

153. Por isso, o próprio NFO, em sua memória de cálculo, atribuiu R\$ 0,00 como valor de referência para a mobilização e desmobilização de mão de obra. O fundamento para essa decisão se faz presente nos parágrafos 154 a 156 da Informação nº 22/2016 (também destacados no PT de análise).

154. Ou seja, percebe-se que o argumento defensivo está, de certa forma, desatualizado haja vista a última análise empreendida pelo Corpo Técnico desta Corte.

155. De qualquer forma, em homenagem ao contraditório, podemos ampliar esse argumento para: *“O custo com mobilização e desmobilização de mão de obra deveria ser considerado no valor paradigma do NFO.”*

156. Nota-se que o douto NFO fundamenta seu posicionamento na Decisão nº 1.833/2010, mais especificamente em seu item d.3. O dispositivo determinava que a NOVACAP se certificasse *“de exigir da futura contratada o detalhamento dos custos relativos à mobilização e desmobilização, os quais só deverão ser pagos mediante efetiva comprovação de sua ocorrência”*.

157. Além disso, lendo o texto do Achado R.2 na Matriz de Responsabilização (apresentado também no início da análise deste achado), fica claro que o NFO considerou que, em relação à mobilização e à desmobilização de mão de obra, a irregularidade se deu sobre a ausência de comprovação, que deveria se fazer



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

devidamente acompanhada de justificativa técnica e valorada. Diferente dos custos referentes aos equipamentos, em que a irregularidade consiste não só na ausência de comprovação como nos equívocos da metodologia utilizada para sua precificação.

158. Dito isso, considerando que essa Decisão foi prolatada em abril de 2010, quando o contrato ainda estava muito longo de ser concluído, ocorreu a imposição de um ônus à NOVACAP para que esta coletasse e preservasse a documentação comprobatória da efetiva ocorrência dos custos de mobilização e desmobilização.

159. Diante da ausência dessa comprovação, reconhecida no momento da instauração desta TCE, no item 3, alínea “a”, da Decisão nº 2.974/2017, tem-se que a irregularidade quanto aos gastos relativos à mobilização e desmobilização de mão de obra é mantida nesta TCE, uma vez que essas despesas permanecem sem demonstração de legalidade e legitimidade, fato que é obrigatório no âmbito da Administração Pública.

160. Em suma, considerando i) a ausência de comprovação efetiva dos gastos com mobilização e desmobilização de mão de obra; ii) que essa comprovação era exigida como condição de pagamento pela Decisão nº 1.833/2010; iii) que tal exigência impõe ônus probatório à jurisdicionada; iv) que o Achado R.2 na Matriz de Responsabilização, quanto à mão de obra, considera a irregularidade como a ausência de comprovação dos custos previamente calculados; esta equipe técnica se posiciona pela improcedência deste argumento defensivo.

161. **Décimo primeiro argumento defensivo:** afirma que a metodologia para a precificação da mobilização e desmobilização de equipamentos e mão de obra adotou premissas razoáveis, como, por exemplo, que 85% dos profissionais seriam do Distrito Federal e entorno; que os custos de desmobilização seriam aproximadamente 50% do de mobilização (considerado “razoável” pelo NFO); percentuais de origem dos profissionais de outros estados; percentuais de valores de aquisição de equipamentos leves para sua mobilização; consideração da origem das guas.

162. Quanto à mobilização e à desmobilização da mão de obra, conforme analisado em argumento anterior, o âmago da irregularidade reside na ausência de demonstração de documentação probatória acerca do efetivo incorrimento nos custos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

163. Quanto à mobilização e à desmobilização de equipamentos, a metodologia de cálculo compõe a irregularidade junto com a ausência de comprovação efetiva dos custos. Tal assunto foi objeto de apreciação em outros argumentos defensivos.

164. Dessa forma, o mero levantamento de “hipóteses razoáveis” não é capaz de elidir a irregularidade, sendo necessário, em caso de desacordo com a metodologia do NFO, demonstrar que essas hipóteses e premissas dos Defendentes eram mais fidedignas à realidade.

165. Quanto à relação mobilização/desmobilização próxima de 50% ter sido considerada “razoável” pelo NFO, tal fato não corrige os demais vícios presentes neste Achado.

166. Ante todo o exposto nessa argumentação, encerra-se a análise da existência da irregularidade, concluindo pela sua manutenção.

167. A seguir, prossegue-se para a análise de quantificação da irregularidade, no qual é feita a análise de quantificação do dano, em que foram apreciados dois aspectos relevantes: a aplicação das distâncias médias de transporte (DMT) nos cálculos; e ii) ajustes na quantificação da mobilização e desmobilização da Central Dosadora de Concreto.

168. No PT nº. 05, há a apresentação da análise em forma textual, explicando os aspectos analisados e os ajustes de cálculo realizados, onde são encontrados os detalhes da fundamentação dos cálculos.

169. Por outro lado, no PT nº 13, é apresentada uma planilha com os cálculos realizados.

170. Importante esclarecer que o PT nº 13 reaproveitou a estrutura da Planilha utilizada na elaboração da Informação nº 22/2016 – NFO, isto é, a planilha no arquivo “*Memória de cálculo da mobilização e desmobilização ref reinstrução Info 22/16*” na Aba “Associados” do Processo nº 30.101/2010. Neste PT, as células coloridas de roxo representam as alterações decorrentes das análises desta TCE.

171. Iniciando pela verificação da aplicação das DMT nos cálculos elaborados pelo então NFO, tem-se que alguns ajustes foram realizados, conforme detalhes



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

contidos no PT05. Esta equipe técnica procedeu para revisar as DMT consideradas para caminhões basculantes, com base nas respostas obtidas pelo próprio NFO junto com a FL Terraplenagem.

172. Além disso, foi ajustada a origem de uma escavadeira para Goiânia e para as guas, foi ajustada a DMT para o Porto de Santos de 1.006 km para 1.100 km.

173. Feitos todos esses ajustes na planilha, reaproveitando a metodologia de cálculo do NFO, chega-se a uma redução de R\$ 192.458,27 (com BDI) no prejuízo apurado pelo NFO.

174. Em relação à central dosadora, na memória de Cálculo, o NFO considerou o valor paradigma como “R\$ 0,00”, sem maiores justificativas sobre essa consideração. Esta equipe técnica entende que não há motivo para desconsiderar o valor apurado, uma vez que este seria o custo esperado para realizar a mobilização da Central Dosadora.

175. Além disso, foi ajustada a origem de uma escavadeira para Goiânia e para as guas, foi ajustada a DMT para o Porto de Santos.

176. Feitos todos esses ajustes na planilha, reaproveitando a metodologia de cálculo do NFO, chega-se a uma redução de R\$ 192.458,27 (com BDI) no prejuízo apurado pelo NFO.

177. Em relação à central dosadora, entende-se que o mais adequado a se fazer é considerar o valor calculado como o valor paradigma, ao invés de R\$ 0,00.

178. O detalhamento dos cálculos realizados consta dos PTs 05 e 13. Somando-se os valores, tem-se uma redução de R\$ 57.508,04 (com BDI).

179. Finalizada a análise deste achado, esta equipe técnica mantém a constatação do superfaturamento uma vez que os argumentos apresentados nas defesas não foram suficientes para elidir a irregularidade. Porém, faz-se necessária a revisão da quantificação do dano, tendo em vista as correções e ajustes necessários, **reduzindo a imputação do débito em R\$ 249.996,31 (com BDI)**.

180. Assim, **o valor final do prejuízo quantificado para o Achado R.2 passa a ser de R\$ 17.112.386,06 (com BDI), em valores históricos.**



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
 SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
 1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

1.3. Análise do Achado R.3 - Montagem das guas

181. A análise das defesas apresentadas para esse achado está completa e detalhada no Papel de Trabalho PT n.º 06 – Análise do Achado R.3.

182. Na Matriz de responsabilização consta a seguinte descrição da irregularidade:

“Superfaturamento por preços.

No serviço "Montagem das guas", o insumo referente ao transporte de grua foi cobrado em duplicidade e com coeficiente superestimado, o que ocasionou o superfaturamento de R\$ 1.366.253,24, em valores históricos.”

TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL MATRIZ DE RESPONSABILIZAÇÃO				
Ref.	Achados de Auditoria	Irregularidade	Data (ou período) de ocorrência do fato	Responsável(is)
R.3	Superfaturamento por preços.	No serviço "Montagem das guas", o insumo referente ao transporte de grua foi cobrado em duplicidade e com coeficiente superestimado, o que ocasionou o superfaturamento de R\$ 1.366.253,24, em valores históricos. Ref.: - Inf. nº 05/14-NFO §§ 123 a 124 - Inf. nº 24/14-NFO §§ 107 a 109, 113 a 117 e 123 a 132	maí/11, jul a out/11 e mar/12 (período de medição do serviço)	Maurício Canovas Segura - Diretor Presidente NOVACAP Juvenal Batista Amaral - Diretor Presidente NOVACAP Mansukha Lima de Souza Holanda - diretora da DE e diretora da DOE NOVACAP Luiz Rogério Pinto Gonçalves - Supervisor e Gerente de Fiscalização NOVACAP João Marcelo de Oliveira Pimenta - Fiscal NOVACAP Thelma Consuelo Parada Ribeiro - Assessor de Diretoria I - orçamentista NOVACAP Marcelo Piancastelli de Siqueira - Presidente TERRACAP Antonio Carlos Rebouças Lins - Presidente TERRACAP Luís Antônio Almeida Reis - Diretor Técnico e de Edificações TERRACAP Leonam Santos Paes - executor TERRACAP Consórcio Brasília 2014

1.3.1. Análise das Defesas

183. **Primeiro argumento defensivo:** admite a irregularidade apontada visto que a empresa VIA ENGENHARIA anexa parecer da Consultoria Aldo Mattos que ratifica o entendimento do TCDF quanto à constatação de inadequação da previsão da mobilização e desmobilização das guas na CPU “Montagem das Guas”, nesses termos:

“Sendo assim, concluímos que assiste razão ao TCDF ao afirmar que a mobilização e a desmobilização das guas estão incluídas na CPU “Montagem de Guas” e, portanto, seu custo não poderá figurar no item de planilha “Montagem de Guas” e sim no item de planilha referente a mobilização e desmobilização.

Tendo em vista que a via normal seria computar a mobilização e a desmobilização das guas no item Mobilização e Desmobilização, somos da opinião que essas despesas deveriam ser desconsideradas na CPU



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

“Montagem de Gruas” e computadas na tabela de mobilização/desmobilização de equipamentos, tal como fizemos acima”.

184. Além de já ser previsto em duplicidade nos serviços de “Mobilização e Desmobilização”, o custo considerado para o insumo na composição de “Montagem das Gruas” foi exorbitante. Para demonstrar a enorme discrepância na previsão e remuneração desse insumo, reforça-se que os custos de mobilização das gruas para a obra considerando uma distância de 1.500 km foram de R\$ 106.565,67 ou R\$ 133.153,28 por grua (a depender do tipo de grua), e, na CPU em comento, foi considerado que o custo de movimentação de apenas uma grua no interior do canteiro para uma distância de 1 km foi de R\$ 95.040,00.

185. Ou seja, para 1 km foi previsto cerca de 90% do valor da mobilização da grua para 1.500 km (valores sem BDI), o que evidencia a enorme discrepância existente na previsão desse insumo na CPU “Montagem das Gruas”.

186. Além disso, a composição “Montagem das gruas” refere-se a uma única grua, sendo que foram montadas um total de 12 gruas fixas. Com base nos custos da composição, para montar uma grua, o Consórcio teria movimentado 96.000 toneladas, ou 1.152.000 toneladas considerando as 12 gruas que operaram na obra, o que equivale a aproximadamente 2,5 vezes o peso de todo concreto aplicado no ENB ou, de outra maneira, significa dizer que o Consórcio foi remunerado pelo equivalente ao transporte por 1 km de 12.800 gruas (considerando que uma grua de H=46 m pesa, em verdade, cerca de 90 toneladas).

187. Esses dados e comparações consolidam a demonstração da exorbitância do valor apropriado para tal insumo, que acarretou ganhos exorbitantes à empresa e prejuízo ao Erário.

188. Como já registrado nos relatórios anteriores, o consórcio executor, apenas com o item mobilização e desmobilização das 12 gruas, recebeu dos cofres públicos aproximadamente R\$ 3,9 milhões (valor com BDI de 19,91%), valor suficiente para adquirir 17 gruas conforme pesquisa realizada à época.

189. Desta forma, atesta-se a concordância da empresa VIA Engenharia com a irregularidade apontada que, além da previsão em duplicidade, equivale a custo irreal e exorbitante.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

190. **Segundo argumento defensivo:** (empresa Andrade Gutierrez) tenta fortalecer a alegação de que os custos de mobilização e desmobilização das guas não se confundem com os custos de montagem, afirmando que os primeiros se referem ao transporte das peças dos equipamentos até o canteiro de obras, enquanto os segundos estão relacionados com a montagem da grua no seu local operação, considerando DMT de 1 km.

191. Conclui-se, de forma sumária, que tal argumento, que chegou a ser considerado pelo NFO nas análises anteriores, só levou à constatação de outra grave discrepância, a de que para a DMT no canteiro ser considerada 1 km, o peso da grua estaria cerca de 1000 vezes superior ao real, considerando a previsão de Momento de Transporte de 96.000 t x km para o insumo 12588, que só pode ter DMT = 1 Km se o peso da grua for de 96.000 t, valor cerca de 1000 vezes o peso real do equipamento, que pesa no máximo 10 t. Ou seja, tal argumento revela-se totalmente inconsistente.

192. Considerando que a própria empresa então consorciada VIA Engenharia trouxe elementos que concordam com a irregularidade apontada no achado do NFO em relação à duplicidade, o argumento de que o insumo representava a movimentação da grua no canteiro não mais se sustenta, sendo totalmente improcedente também pelo valor exorbitante indevidamente apropriado, como demonstrado.

193. **Terceiro argumento defensivo:** diz respeito à informação de que o Aditivo M ao ajuste promoveu alterações no sentido de reduzir o valor do contrato em R\$ 1.176.975,86 e, portanto, não houve prejuízo.

194. Nesse sentido, o Sr. Luiz Rogério esclarece que a NOVACAP apresentou as contrarrazões e o Contrato foi repactuado através do termo de aditamento contratual "M", de forma que o serviço "03.05.106 Montagem de guas", no valor total de R\$ 4.277.165,30, foi excluído, tendo sido incluído o serviço "03.05.109 Montagem de guas", no valor de R\$ 3.100.189,44, resultando em redução de R\$ 1.176.975,86.

195. Pela análise do Aditivo "M" ao Contrato nº 523/2010, firmado em 09.03.2012 (publicado no DOU em 29.03.2012), observa-se que foi registrada uma



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

redução de R\$ 1.465.444,95 no valor do contrato, *em decorrência da nova composição do serviço “Montagem de guas” elaborada pelo Serviço de Orçamento da NOVACAP.*

196. Entre os documentos que subsidiaram o Aditivo “M”, obteve-se o arquivo no formato “excel” denominado “Composições dos aditivos M” (*sic*), com a CPU do serviço “Montagem das Guas Fixas” relacionada à alteração realizada no Aditivo “M”. Na CPU, reproduzida do PT06, observa-se que estão incluídos 16 insumos/serviços, em que permanece o insumo em questão “12586 – CARGA E DESCARGA DE EQUIPAMENTOS EM CARRET (TON x KM)” com coeficiente = 96.000, custo unitário = R\$ 0,99 e custo material = R\$ 95.040,00, resultando na previsão do valor unitário de R\$ 258.349,12 (sem BDI) para a montagem de uma grua, sendo que, para 12 guas, o total previsto seria R\$ 3.100.189,40.

197. Ao se checar a CPU original, inclusive registrada pela Consultoria Aldo Mattos, constata-se o serviço “03.06.106 – Montagem de Guas” que continha 34 insumos, e previa o insumo em comento “12586 - CARGA E DESCARGA DE EQUIPAMENTOS PESADOS EM CA” (*sic*), com os mesmos parâmetros e valor unitário resultante de R\$ 95.040,00, mas que, por conter mais insumos, resultava em R\$ 423.510,21 por grua.

198. Assim, embora tenha havido uma redução de valor na CPU do serviço “Montagem das Guas” no Aditivo “M”, essa alteração não contemplou a exclusão da duplicidade detectada resultante da previsão indevida do insumo 12586 com valor unitário de R\$ 95.040,00, que apropria a mobilização das guas em duplicidade pois também estava contemplada no grupo de Mobilização e Desmobilização.

199. Verificou-se que as alterações realizadas no Aditivo “M” se restringiram à exclusão de insumos relacionados ao registro do Achado da Informação 15/2011-NFO, relativo à indevida previsão de *“aplicação de trilhos e carro com troleys, e 550 metros de estaca de concreto na composição “Montagem das Guas”, além de areia e brita gnaisse, que não foram verificados in loco”*.

200. Dessa forma, conclui-se que o Aditivo “M” não excluiu da CPU “Montagem das Guas” o insumo em duplicidade de “Código 12586 – CARGA E DESCARGA DE EQUIPAMENTOS PESADOS EM CARRET” que equivale à



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

mobilização das guias que já é contemplada no Serviço “Mobilização e Desmobilização”, permanecendo o superfaturamento detectado de R\$ 1.366.253,24.

201. Portanto, o argumento relativo ao Aditivo “M” já ter saneado a irregularidade e o superfaturamento do presente achado é improcedente.

202. **Demais argumentos defensivos:** apresentam tentativa de excludente de responsabilidade pela supervisão ou pela formação dos preços devido a fatores funcionais ou temporais, no sentido de que o defendente ou alega não ser responsável pela questão devido à função que ocupava, ou que não atuava na área no período de elaboração do orçamento e da planilha de preços do contrato, ou ambos. Tais argumentos serão avaliados por ocasião da análise da responsabilização.

203. Finalizada a análise deste achado, a equipe técnica mantém a constatação do superfaturamento **e ratifica o valor do prejuízo quantificado do Achado R.3 de R\$ 1.366.253,24 (com BDI)**, em valores históricos, uma vez que os argumentos apresentados nas defesas não foram suficientes para elidir a irregularidade ou alterar o montante calculado como prejuízo na Matriz de Responsabilização.

1.4. Análise do Achado R.4 - Armadura de aço para estruturas em geral, CA-50, diâmetro de 16,0 mm, corte e dobra na obra

204. A análise das defesas apresentadas para esse achado está completa e detalhada no Papel de Trabalho PT n.º 07 – Análise do Achado R.4.

205. Na Matriz de responsabilização consta a seguinte descrição da irregularidade:

“Superfaturamento por quantidade.

Nas medições do serviço Armadura de aço para estruturas em geral, CA-50, diâmetro de 16,0 mm, corte e dobra na obra, o peso considerado para as barras de aço é superior ao valor médio fornecido como referência pela NBR 7480, que disciplina a produção do aço destinado a armadura para estruturas de concreto armado, o que ocasionou um superfaturamento de R\$ 3.627.049,37, em valores históricos.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL MATRIZ DE RESPONSABILIZAÇÃO				
Ref.	Achados de Auditoria	Irregularidade	Data (ou período) de ocorrência do fato	Responsável(s)
R.4	Superfaturamento por quantidade.	Nas medições do serviço "Armadura de aço para estruturas em geral, CA-50, diâmetro de 16,0 mm, corte e dobra na obra", o peso considerado para as barras de aço é superior ao valor médio fornecido como referência pela NBR 7480, que disciplina a produção do aço destinado a armadura para estruturas de concreto armado, o que ocasionou um superfaturamento de R\$ 3.627.049,37, em valores históricos. Ref.: - Inf. nº 15/11-NFO §§ 71 a 76 - Inf. nº 04/13-NFO §§ 67 a 82 - Inf. nº 24/14-NFO §§ 43 a 54 - Inf. nº 22/16-NFO §§ 258 a 268	nov/10 a ago/13 (período de medição dos serviços)	Celso Roberto Machado Pinto - Diretor Presidente NOVACAP Maurício Canovas Segura - Diretor Presidente NOVACAP Juvenal Batista Amaral - Diretor Presidente NOVACAP Nilson Martorelli - Diretor Presidente NOVACAP Maruska Lima de Souza Holanda - diretora da DE e diretora da DCE NOVACAP Luiz Rogério Pinto Gonçalves - Supervisor e Gerente de Fiscalização NOVACAP João Marcelo de Oliveira Pimenta - Fiscal NOVACAP Dairmo Alexandre Costa - Presidente TERRACAP Marcelo Piancastelli de Siqueira - Presidente TERRACAP Antonio Carlos Rebouças Lins - Presidente TERRACAP Luis Antônio Almeida Reis - Diretor Técnico e de Edificações TERRACAP Leonam Santos Paes - executor TERRACAP Rony Figueredo Corrêa - executor TERRACAP Felipe Xavier de Sousa - executor TERRACAP Consórcio Brasília 2014

1.4.1. Análise das Defesas

206. **Primeiro argumento defensivo:** (a empresa VIA Engenharia) alega que os números de massa nominal/metro utilizados pela NOVACAP em suas medições são os constantes da NBR 7480 com arredondamento dentro dos limites de tolerância, que variam entre $\pm 4\%$ e $\pm 6\%$, e que não foram adotados os limites máximos, visto que os arredondamentos não foram uniformes e variaram entre - 0,206% a + 3,842%, conforme tabela seguinte:

Diâmetro mm	Massa nominal/metro fornecido pela NBR 7480	Máxima variação permitida para massa nominal	Massa nominal/metro Laboratório	Var % Lab. / NBR	Massa nominal/metro Adotado em Medição	Var % Med. / Lab	Var % Med. / NBR
12,5	0,963	" \pm 6%"	0,968	0,519	1,000	3,306	3,842
16,0	1,578	" \pm 5%"	1,609	1,965	1,600	-0,559	1,394
20,0	2,466	" \pm 5%"	2,503	1,500	2,500	-0,120	1,379
25,0	3,853	" \pm 4%"	3,898	1,168	4,000	2,617	3,815
32,0	6,313	" \pm 4%"	6,395	1,299	6,300	-1,486	-0,206

207. Pela tabela apresentada, extrai-se que os arredondamentos se deram da seguinte forma (considerando os valores da coluna "Massa nominal/metro fornecida pela NBR 7480" em relação aos da coluna "Massa nominal/metro Adotado em Medição"):

- **de 0,963 para 1,0** (D = 12,5 mm), ou + 3,842% (limite de $\pm 6\%$);
- **de 1,578 para 1,6** (D = 16 mm), ou + 1,394% (limite de $\pm 5\%$);
- **de 2,466 para 2,5** (D = 20 mm), ou + 1,379% (limite de $\pm 5\%$);
- **de 3,853 para 4,0** (D = 25 mm), ou +3,815% (limite de $\pm 4\%$);
- **de 6,313 para 6,3** (D = 32 mm), ou - 0,206 (limite de $\pm 4\%$).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

208. Pela comparação entre os valores observa-se que os valores de “Massa nominal/metro” adotados pela NOVACAP nas medições se originaram dos mesmos valores médios da massa linear nominal (em kg/m) da Norma Brasileira ABNT NBR 7480 - contudo, foi efetuado arredondamento dos valores para uma casa decimal, a exemplo de: para 1,578 adotou-se 1,6 ; para 2,466 adotou-se 2,5; e, para 6,313 para 6,3.

209. A primeira importante constatação é que não há controvérsia no mérito acerca da utilização dos valores médios de massa linear nominal da norma NBR 7480 para quantificar o aço nas medições. Nesse sentido, devem ser avaliados três aspectos: i) a motivação técnica para os arredondamentos dos valores de massa linear nominal da norma; ii) o objetivo do intervalo de variação em torno dos valores médios de massa linear nominal previsto na NBR 7480; i) o impacto de tais arredondamentos nos pagamentos.

210. Com base na análise desses aspectos concluiu-se pela improcedência do argumento visto que: i) os arredondamentos nos valores médios de massa nominal linear do aço para uma casa decimal não tinham qualquer motivação técnica; ii) os limites de tolerância da norma se destinam a padronizar a massa linear da fabricação das barras de aço e não a permitir variações em levantamento de quantitativos de medições; iii) o impacto financeiro desses arredondamentos onerou indevidamente as medições das armaduras de aço em cerca de R\$ 3,6 milhões em relação à adoção dos valores exatos com 3 casas decimais, constituindo ato antieconômico e acarretando prejuízo e enriquecimento sem causa do Consórcio.

211. **Segundo argumento defensivo:** justifica que, em alguns casos, o peso levantado em laboratório no canteiro foi superior ao peso nominal adotado pela NOVACAP (caso das barras de 16, 20 e 32 mm), sendo que a NOVACAP também utilizou arredondamentos a menor, abaixo da norma (caso do aço 32 mm).

212. O presente argumento também é improcedente, uma vez que as pesagens das barras de aço em laboratório se destinam a certificar o atendimento aos requisitos técnicos mínimos da NBR 7480, e os resultados obtidos, além de não terem qualquer relação com o critério de medição previsto (levantamento da massa total de



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

aço nos projetos), não se prestam a justificar a aceitação de arredondamentos indevidos na massa nominal linear das barras para fins de dimensionamento dos quantitativos de aço das medições, que acarretaram pagamentos indevidos da ordem de R\$ 3,6 milhões.

213. **Terceiro argumento defensivo:** registra que a variação dos pesos das bitolas de aço decorre do processo de fabricação e é bastante comum, por isso a tolerância prevista na norma NBR 7480, e informa que as empresas fabricantes de aço sempre entregam um certificado nas vendas de que o aço adquirido se encontra dentro dos padrões da norma, ou seja, consideram os limites de tolerância previstos na norma.

214. O argumento também é improcedente pois corrobora o entendimento de que a faixa de tolerância que permite variações percentuais para mais ou menos da massa nominal linear do aço previstas na Norma NBR 7480 é destinada aos fabricantes, para que produzam as barras de aço de diferentes diâmetros com cumprimento de requisitos mínimos que garantam as propriedades esperadas para material, e, portanto, tais tolerâncias não se destinam a permitir arredondamentos do valor de massa nominal linear média em medições, especialmente ao se constatar o impacto negativo dessas alterações no custo da obra, diante do grande volume de aço aplicado.

215. **Quarto argumento defensivo:** alega mais uma vez que os trechos da NBR 7480 2007 sobre amostragem são destinados aos fabricantes de aço, e não aos compradores, não havendo que se demonstrar a quantidade de amostras tomadas para a realização dos ensaios apresentados pelo Consórcio, pois essa é destinada à verificação das propriedades mecânicas e características das barras e fios de aço no processo de fabricação.

216. A própria defesa confirma inúmeras vezes que as faixas de tolerância em torno da massa nominal linear da NBR 7480 são destinadas ao fabricante, e, por decorrência, não se aplicam como justificativa para arredondamentos indevidos no critério de medição e não possuem nenhuma relação com o controle de qualidade efetuado na obra para o recebimento das barras de aço. Portanto, improcedente.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

217. **Quinto argumento defensivo** defende que a compra do aço é feita pela metragem, mas a medição da NOVACAP se dá pelo peso de aço efetivamente entregue na obra, ou seja, ainda que a massa nominal da NBR seja uma, e a adotada pela NOVACAP seja outra, para fins de pagamento do aço entregue na obra é adotado o peso do aço efetivamente entregue e pesado na obra. Como exemplo, o Consórcio alega que recebe da NOVACAP, no caso da barra de 16 mm, valor referente a massa de 1,600/m adotada na medição, mas que pagou por massa de 1,609/m efetivamente entregue na obra conforme massa medida em laboratório.

218. O argumento é improcedente, pois: i) o critério de medição previsto no contrato para a armadura não prevê a pesagem do aço efetivamente entregue na obra, mas sim o levantamento dos quantitativos de projeto, conforme o dispositivo: “Será medido em massa obtida através de levantamento em projetos de armação sem contar as perdas, até o peso máximo previsto na planilha contratual”; ii) o que se discute é o fato de a NOVACAP ter adotado valores de massa nominal linear com arredondamentos indevidos, o que elevou artificialmente os quantitativos de aço de projeto e onerou indevidamente as medições em cerca de R\$ 3,6 milhões; iii) não há qualquer previsão de medição com base na pesagem do aço que é entregue na obra, mas, sim, pelo levantamento dos quantitativos de aço pelos projetos sem considerar as perdas, sendo que a CPU relativa ao preço unitário do serviço considerou essa condição e promoveu a remuneração das perdas mediante um acréscimo de 12,1% nos quantitativos de aço medido; iv) a afirmação de que o aço entregue na obra foi utilizado para medição em seu peso total denota que o superfaturamento poderia ser ainda maior, pois haveria duplicidade de pagamento pelas perdas já que essas foram consideradas no preço unitário pelo acréscimo de 12,1% das quantidades medidas, e, conforme o critério de medição, as perdas não poderiam ser consideradas no levantamento dos quantitativos; v) a afirmação de que o contratado realiza o pagamento ao fornecedor pelo peso de laboratório medido na obra também é inconsistente, uma vez que a própria defendente afirmou que a pesagem na obra não segue padrões de amostragem e que a quantidade de amostras tomadas para a realização dos ensaios apresentados pelo Consórcio é destinada apenas à verificação das propriedades mecânicas e características das barras e fios de aço no processo de fabricação; ou seja, os resultados da pesagem do aço na obra, como já discutido anteriormente, apenas visam o controle



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
 SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
 1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

de qualidade do aço fornecido pelo fabricante em relação aos requisitos da NBR 7480, não tendo qualquer relação com medições e pagamentos efetuados.

219. **Sexto argumento defensivo** apresenta declaração das empresas fornecedoras ArcelorMittal e Votorantim acerca do peso total do aço consumido pelo Consórcio até a medição de 31.05.2013, que totaliza 28.178.363 kg, e compara com a quantidade medida informada pela defesa de 27.711.920 kg. Conclui que, ao considerar que o Consórcio Brasília 2014 consumiu 466,443 toneladas de aço (1,6%) a mais do que efetivamente foi remunerado em medição, não há que se falar em prejuízo ao erário decorrente do arredondamento do peso das bitolas de aço, e, conseqüentemente, também não há que se falar em glosa dos valores relativos a medição de aço, por não contrariar a norma aplicável a espécie, mas, ao contrário, respeitá-la abaixo dos níveis máximos admitidos na NBR 7480.

220. O presente argumento busca demonstrar o real fornecimento total de aço para obra, por meio de declarações das empresas fornecedoras, para alegar que o arredondamento do peso médio das bitolas de aço não ocasionou prejuízo, pois foi fornecido mais aço do que foi medido. Assim, segundo as declarações apresentadas, a Votorantim forneceu 2.247,363 t, e a ArcelorMittal forneceu 25.931 t, o que totaliza 28.178,364 t (vinte e oito mil, cento e setenta e oito toneladas, e trezentos e sessenta e três quilos) ou 28.178.364 kg, quantidade superior ao total medido de 27.711.920 kg segundo informado, com uma diferença em desfavor ao Consórcio de 466,443 ou 1,6%.

221. Observa-se uma grave inconsistência no argumento apresentado, que é a total descon sideração das perdas, que, conforme já registrado, são remuneradas no preço unitário do serviço “Armaduras de aço para estruturas em geral, CA-50, Diâmetro 16,0 mm, corte e dobra na obra”, conforme CPU abaixo:

Código Serviço	Descrição Serviço	Unidade de Medida do Serviço					
03.02.100.22.02	ARMADURA DE AÇO PARA ESTRUTURAS EM GERAL, CA-50, DIÂMETRO 16,0 MM, CORTE E DOBRA NA OBRA	kg					
Código Insumo	Descrição Insumo	Coefficiente	Unidade	Custo Unitário R\$	Custo Material R\$	Custo Mão de Obra R\$	Custo Equipamento R\$
229	ARAME RECOZIDO Nº 18	0,020400	KG	6,99	0,14		
256	AÇO CA-50	0,001121	T	4.250,00	4,76		
12123	FERRAMENTAS E EQUIPAMENTOS DE PEQUENO PORTE	1,000000	CJ	0,11	0,11		
33	ARMADOR	0,087100	H	3,54		0,31	
199	SERVENTE	0,085400	H	2,28		0,19	
200	SOLDADOR	0,000336	H	3,54		0,00	
1804	GUINDASTE MADAL MD25 S/ CHASSI 6x4 (23T - 3M)	0,002000	H	170,80			0,34
CUSTO PARCIAL					5,01	0,50	0,34
ENCARGOS SOCIAIS				122,32%		0,61	
CUSTO TOTAL							6,46



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

222. A CPU relativa ao serviço de armaduras prevê que, para cada unidade de aço CA-50 (insumo 256) medido em “kg”, são em verdade pagos 1,121 kg (conforme indica o coeficiente multiplicador de 0,001121 t = 1,121 kg), o que representa um acréscimo de 12,1% em relação ao quantitativo de aço considerado na medição a título de compensação pelas perdas.

223. Essa previsão da CPU ocorre porque o critério de medição das armaduras indica a utilização dos quantitativos de projeto, desconsideradas as perdas. Assim, ao se medirem as quantidades de barras de aço de projeto (em m) por meio da multiplicação pela massa nominal linear do aço (em kg/m), obtém-se o total de massa ou peso de aço (em kg) efetivamente aplicado nas estruturas de concreto armado da obra.

224. Assim, a partir dos dados apresentados pela defesa, de que foram medidos 27.711.920 kg mas foram entregues 28.178.364 kg, comprovados pelas declarações das empresas fornecedoras, com uma diferença de 466,443 t entre total fornecido e o total medido, tem-se que: i) se foram medidos 27.711.920 kg de aço com base nos projetos, foram remunerados na CPU 1,121% desse valor, ou seja, foram pagos por 31.065.062,32 kg de aço, o que equivale a um acréscimo de 3.353.142,32 kg relativo à remuneração das perdas do aço, em relação ao total medido; ii) se as empresas fornecedoras declaram ter entregado na obra 28.178.364 kg, mas o Consórcio construtor foi, na verdade, remunerado por 31.065.062 kg, constata-se uma remuneração a maior de 2.886.698 kg, que, ao preço unitário de R\$ 6,46/kg, equivale a um valor pago a maior de R\$ 18.648.069,08 (sem BDI) ou R\$ 22.360.899,63 (com BDI de 19,91%).

225. Dessa forma, em vez de afastar o superfaturamento decorrente do arredondamento indevido na massa nominal linear do aço CA-50 que aumentou artificialmente os quantitativos de projeto, as informações apresentadas pela defesa acerca das quantidades de aço medido (27.711.920 kg) em comparação com o aço fornecido (28.178.364 kg) somente vieram a reforçar e confirmar o superfaturamento de cerca de R\$ 3,6 milhões, uma vez que ficou demonstrado que, com a remuneração das perdas na CPU pelo acréscimo de 12,1% sobre as quantidades medidas, o Consórcio foi remunerado por 31.065.062 kg de aço, o que resulta em um pagamento a maior de 2.886.698 kg de aço equivalente a R\$ 22.360.899,63 (com BDI de 19,91%).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

226. Há várias causas que podem explicar essa diferença a maior. No entanto, não se adentrará no mérito dessa questão visto que o objeto do presente achado é apenas a parcela de superfaturamento relativa à aplicação de arredondamento indevido na massa nominal linear do aço CA-50, que elevou os quantitativos artificialmente, sobrelevando os preços em R\$ 3.627.049,37. Nesse sentido, o presente argumento de defesa, mais uma vez, apenas reforçou que a empresa foi devidamente remunerada por todo o aço adquirido, sendo, portanto, improcedente para afastar a irregularidade aqui registrada.

227. **Sétimo argumento defensivo:** retoma a perícia técnica do parecer da consultoria contratada (Aldo Mattos), reforça que os valores estavam dentro das tolerâncias da norma NBR 7480, apresenta trecho de documento do Corpo Pericial da Polícia Federal que registra que a divergência de 2% é considerada de pequena monta para os peritos em função do tipo de serviço medido, podendo estar na margem de erro do método de medição de cálculo do TCDF.

228. As análises dos argumentos anteriores já refutaram as principais alegações aqui apresentadas, sendo relevante reforçar que o percentual de superfaturamento de 2% não deve ser considerado de modo isolado pois, em termos absolutos, representa prejuízo da ordem de R\$ 3,6 milhões, tendo em vista que o peso de aço medido na obra é de grande magnitude, e sob a ótica do Controle Externo tal montante representa valor relevante considerando a escassez dos recursos públicos, a vedação ao enriquecimento sem causa do contratado, bem como a necessária observância dos princípios da economicidade e da indisponibilidade do interesse público nas fiscalizações exercidas pelo Tribunal.

229. Acerca das justificativas apresentadas no parecer da consultoria contratada mencionada, consta o registro de que os projetos estruturais do ENB foram contratados com a empresa ETALP, e, portanto, não são do escopo do Consórcio, que apenas seguiu os quadros de ferragem contidos nos projetos, que previram os arredondamentos da massa nominal linear. Tal alegação não pode ser considerada pertinente pois, embora o projeto indique os valores de massa nominal linear do aço com arredondamento para uma casa decimal, isso não autoriza o Consórcio a aplicá-los nas medições nem a NOVACAP a aprová-las com tais valores, uma vez que a norma



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

NBR 7480 se sobrepõe a tais notações de projeto, e, principalmente, por tais arredondamentos não serem justificados tecnicamente e acarretarem o incremento artificial do quantitativo de aço medido sem a devida contrapartida, visto que a majoração foi resultado artifício matemático e não do aumento de aço aplicado na obra.

230. **Oitavo argumento defensivo:** (Maruska Lima de Souza Holanda) aponta que as medições realizadas pela fiscalização da obra seguiram os critérios de medição do contrato, mediante multiplicação da metragem efetiva das barras pela massa de um metro de barra, como apresentado no projeto executivo de estrutura, resultando na massa total de cada bitola de armadura para cada medição, com variações dentro das tolerâncias de 4% a 6% da NBR 7480. Acrescenta que não foi possível detectar irregularidade técnica nos serviços de fiscalização da obra na adoção do critério de medição do contrato e no projeto executivo de estrutura, elaborado pela empresa ETALP, e, desta forma, não houve prejuízo ao erário. tendo a defendente atuado com zelo, comprometimento, profissionalismo, dentro dos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência.

231. O argumento apresentado confirma a adoção do critério de medição previsto no contrato, e explica que os valores aplicados de massa linear da barra de aço apresentavam variações dentro das tolerâncias da NBR 7480. Tal ponto já foi refutado por várias vezes nesta análise visto que tais limites de tolerância se aplicam aos fabricantes de aço, e a utilização de números arredondados de massa nominal linear do aço resultaram em incremento artificial dos quantitativos sem o correspondente aumento do aço aplicado na obra. Portanto, o argumento é improcedente.

232. A defendente prossegue com a alegação de que “não foi possível detectar irregularidade técnica” na adoção do critério de medição do contrato e no projeto executivo elaborado pela ETALP, o que também não procede, visto que a Informação nº 15/2011-NFO alertou a NOVACAP e ao Consórcio para a irregularidade na aplicação dos valores médios da NBR 7480 arredondados sem qualquer justificativa técnica que pudesse amparar tal procedimento, tendo em vista que acarretava um aumento artificial dos quantitativos de aço e um consequente superfaturamento, na época projetado em R\$ 2,1 milhões, mas que atingiu R\$ 3,6 milhões ao final do contrato.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

233. **Nono argumento defensivo** (Luiz Rogério Pinto Gonçalves e João Marcelo de Oliveira Pimenta) explica que na aplicação do critério de medição do aço foram seguidos os parâmetros definidos pelo projetista de estruturas da ETALP dentro das tolerâncias da NBR 7480, e defende a dúvida acerca do que mais se aproximaria na realidade da obra, se a adoção do coeficiente nominal da NBR, ou dos coeficientes de projeto, não se podendo afirmar com qual deles os valores medidos estariam mais próximos da realidade, tratando-se de uma questão de definição de critério. Frisa que não foi a Fiscalização, tampouco a Gerência de Fiscalização, que definiu o coeficiente a ser utilizado, mas sim o projetista de estrutura, que tinha todas as atribuições e competência para defini-los. Entende que não houve superfaturamento, mas sim divergência de critérios haja vista a aplicação de um critério de medição diferente do que o NFO “infere” ser o mais adequado. Explica que a norma “não determina a utilização das massas lineares médias, considerando que essas massas são ‘referenciais’ e admitem variações”, e que o critério de medição foi aprovado em contrato, e os fiscais ficam adstritos ao elemento contratual.

234. Como fartamente abordado nas análises anteriores, trata-se do mesmo critério de medição, o critério definido em contrato, não havendo divergências entre NOVACAP e NFO nesse sentido. A preocupação com a realidade da obra não se justifica pois o critério de medição prevê o levantamento do aço conforme as quantidades de projeto, não havendo motivos para onerar a massa nominal linear a ser aplicada nesse cálculo, sem qualquer justificativa técnica. O fato de que tais valores constavam no projeto estrutural também não representa empecilho para a adoção dos valores médios sem arredondamento, especialmente considerando o elevado montante de aço sobre o qual tal massa linear incide, sendo que a adoção dos valores médios arredondados resultou em incremento significativo em desfavor do Erário.

235. **Décimo argumento defensivo** (Luiz Rogério Pinto Gonçalves e João Marcelo de Oliveira Pimenta) aborda aspectos processuais registrando que o Tribunal não acatou sugestão do NFO para determinar à NOVACAP a adoção dos valores nominais previstos na NBR 7480 para medição do peso do aço, e, na Decisão nº 2530/2013, determinou à NOVACAP e ao Consórcio a demonstração da quantidade de amostras dos ensaios de laboratório pertinentes à aferição do peso das barras de aço na obra conforme padrões técnicos estabelecidos na NBR 7480, que foi cumprido.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

Argumenta que as decisões do TCDF determinavam que a NOVACAP apresentasse justificativas e informações sobre o achado mas que não determinavam a adoção de providências necessárias para corrigir irregularidades, e reforça o argumento do endereçamento à NOVACAP e não ao Defendente, que só poderia agir a partir de determinação das instâncias superiores da empresa.

236. O conjunto de alegações apresentadas no presente argumento busca defender a impossibilidade de proceder a adoção dos valores nominais da NBR 7480 na medição do aço em decorrência de o Tribunal não ter determinado à NOVACAP a alteração, em discordância com o relatório do NFO, e ainda argumenta que as decisões em geral são endereçadas à NOVACAP e não ao defendente, que só poderia agir a partir de determinação das instâncias superiores, e que, por isso, não incorreu em omissão culposa.

237. A NOVACAP teve a oportunidade de conhecer as análises do corpo técnico do TCDF por diversas vezes, e, sem qualquer justificativa consistente, optou por refutar o achado repetidamente, sem qualquer razão técnica substancial para tanto, evitando a correção proposta pelo NFO, que gerou benefício direto ao Consórcio contratado, representando um lucro extraordinário de R\$ 3,6 milhões. Não há, assim, como justificar a desídia da NOVACAP ao evitar a correção tão simples em prol de uma economia aos cofres públicos, resistência que seria compreensível apenas no caso do Consórcio, que deixaria de se beneficiar de tal ganho indevido. Portanto, não procede o argumento de que não foi feita a correção por falta de determinação do TCDF.

238. **Décimo primeiro argumento defensivo** (Senhor João Marcelo de Oliveira Pimenta) registra resultado do laudo pericial da Polícia Federal, em que os peritos criminais divergem da posição do NFO (Laudo N° 1244/2017 - INC/DITEC/PF, Fls. 40 a 46), alegando que não é viável uma "conclusão assertiva sobre superfaturamento de quantidades imputadas pelo TCDF para esse serviço", baseado no método e nas alegações propostas pelo NFO". Adiciona pedido sobre a possibilidade de designação de profissional competente do CREA-DF para analisar o projeto quanto à sua idoneidade e os levantamentos realizados pela fiscalização, a fim de verificar se houve realmente algum erro nas medições.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

239. O presente argumento busca amparo em opiniões de entidades externas ao TCDF. Primeiramente evoca o laudo da Polícia Federal que divergiu do levantamento do prejuízo do presente achado e, em seguida, sugere indicação de profissional competente do CREA para avaliar a correção do projeto e os levantamentos levantados pela fiscalização. Tais conjecturas em nada prejudicam as análises aqui realizadas, considerando inclusive a baixa complexidade da questão tratada.

240. Foi demonstrado que o simples arredondamento dos valores médios de massa nominal linear do aço CA-50, definidos na NBR 7480, acarretaram um superfaturamento de R\$ 3,6 milhões, não havendo qualquer polêmica nessa questão pois, como já se reforçou, a NOVACAP e o NFO consideraram os mesmos valores médios da norma, tendo sido alterada apenas a forma de apropriação desses valores nos cálculos dos quantitativos. Nesse sentido, em se tratando dos mesmos valores, caberia ao gestor público aplicar o valor que propiciasse a maior economicidade ao Erário, o que não foi adotado pela NOVACAP e pelo Consórcio, vez que se recusaram a corrigir as medições para adoção dos valores médios exatos, e não os aproximados. Portanto, o argumento em nada altera as análises referentes ao achado.

241. **Demais argumentos defensivos** apresentam tentativa de excludente de responsabilidade devido a fatores funcionais ou temporais, no sentido de que o defendente ou alega não ser responsável pela questão devido à função que ocupava, ou que não atuava na área no período, ou ambos. Tais argumentos serão avaliados por ocasião da análise da responsabilização.

242. Finalizada a análise deste achado, a equipe técnica mantém a constatação do superfaturamento e **ratifica o valor do prejuízo quantificado do Achado R.4 de R\$ 3.627.049,37 (com BDI)**, em valores históricos, uma vez que os argumentos apresentados nas defesas não foram suficientes para elidir a irregularidade ou alterar o montante calculado como prejuízo na Matriz de Responsabilização.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
 SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
 1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

1.5. Análise do Achado R.5 - Caminhão Munck 6 ton, Grupo Gerador e Guindaste Madal

243. A análise das defesas apresentadas para esse achado está completa e detalhada no Papel de Trabalho PT n.º 08 – Análise do Achado R.5.

244. Na Matriz de responsabilização consta a seguinte descrição da irregularidade:

“Superfaturamento por preços.

Em várias composições de serviços, tais como o fornecimento e aplicação dos concretos, montagem das gruas, camada impermeabilizadora e armadura de aço, foram incluídos os insumos "Caminhão Munck 6 ton", "Grupo Gerador" e "Guindaste Madal", de forma não transparente, incomum e com coeficientes de utilização superestimados, que levaram ao superfaturamento no valor de R\$ 3.652.889,75, em valores históricos.”

TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL MATRIZ DE RESPONSABILIZAÇÃO				
Ref.	Achados de Auditoria	Irregularidade	Data (ou período) de ocorrência do fato	Responsável(is)
R.5	Superfaturamento por preços.	Em várias composições de serviços, tais como o fornecimento e aplicação dos concretos, montagem das gruas, camada impermeabilizadora e armadura de aço, foram incluídos os insumos "Caminhão Munck 6 ton", "Grupo Gerador" e "Guindaste Madal", de forma não transparente, incomum e com coeficientes de utilização superestimados, que levaram ao superfaturamento no valor de R\$ 3.652.889,75, em valores históricos. Ref.: - Inf. nº 15/11-NFO §§ 77 a 90 - Inf. nº 04/13-NFO §§ 83 a 134 - Inf. nº 22/16-NFO §§ 163 a 191 e 269 a 303	nov/10 a ago/13 (período de medição dos serviços)	Celso Roberto Machado Pinto - Diretor Presidente NOVACAP Mauricio Canovas Segura - Diretor Presidente NOVACAP Juvenal Batista Amaral - Diretor Presidente NOVACAP Nilson Martorelli - Diretor Presidente NOVACAP Maruska Lima de Souza Holanda - diretora da DE e diretora da DOE NOVACAP Luiz Rogério Pinto Gonçalves - Supervisor e Gerente de Fiscalização NOVACAP João Marcelo de Oliveira Pimenta - Fiscal NOVACAP Thelma Consuelo Parada Ribeiro - Assessor de Diretoria I - orçamentista NOVACAP Josimar Ferreira Evangelista - Chefe do NUORÇA II - orçamentista NOVACAP Dálmio Alexandre Costa - Presidente TERRACAP Marcelo Piancastelli de Siqueira - Presidente TERRACAP Antonio Carlos Rebouças Lins - Presidente TERRACAP Luís Antônio Almeida Reis - Diretor Técnico e de Edificações TERRACAP Leonam Santos Paes - executor TERRACAP Rony Figueiredo Corrêa - executor TERRACAP Felipe Xavier de Sousa - executor TERRACAP Consórcio Brasília 2014

1.5.1. Análise das Defesas

245. **Primeiro argumento defensivo:** registra que todos os equipamentos – "Caminhão Munck 6 ton", "Grupo Gerador" e "Guindaste Madal" – são necessários à execução dos serviços nos quais foram inseridos como insumos.

246. Em nenhum momento as análises do NFO apontaram que tais equipamentos eram desnecessários ou que não eram utilizados como apoio nos citados serviços. O que se está discutindo é a forma como os custos desses tipos de equipamentos deve ser apropriada para promover a sua remuneração, uma vez que eles dão apoio à execução de serviços diversos, mas não são considerados insumos diretos



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

para a produção de tais itens. Nesse sentido, seus custos devem ser apropriados como custos indiretos relativos a equipamentos no grupo Administração Local, e não como custos diretos nas composições de custo dos serviços. No caso em comento, esses equipamentos foram apropriados nos custos da Administração Local e nas composições de custos dos serviços aos quais eles oferecem apenas apoio, configurando o pagamento em duplicidade e consequente superfaturamento. Portanto, o argumento é improcedente.

247. **Segundo argumento defensivo:** aduz que o índice de produtividade do “Caminhão Munck 6 ton” utilizado na composição é 7 vezes menor que o do caminhão betoneira, e que isso reflete a proporção de utilização desses equipamentos na composição de fornecimento de concreto, sendo o caminhão munck utilizado apenas nos serviços preliminares e preparatórios para transporte de vibradores, caçamba de concreto e outros, e não na hora da fabricação ou no lançamento o concreto. Acrescenta que a utilização do “Caminhão Munck 6 ton” é indispensável no canteiro de obras/administração local, pois ele é efetivamente utilizado no apoio de atividades de construção, remoção, reforma e transporte.

248. Tal argumento é improcedente e só reforça o entendimento da auditoria de que o “Caminhão Munck 6 ton” não deve integrar os custos diretos previstos na composição de concretagem e de outros serviços, porquanto é utilizado como apoio no canteiro de obras para transportar os insumos/equipamentos para a execução dos serviços ou para fazer a remoção de elementos, e, dessa forma, fica ainda mais evidenciado que esse equipamento não constitui um insumo direto dos serviços, mas, sim, um custo indireto de apoio à execução da obra a ser apropriado na Administração Local, como também mencionado no referido argumento.

249. Esse entendimento é corroborado pela definição de “Custos Indiretos” do SINAPI, que indica “Custo da logística, infraestrutura e gestão necessária para a realização da obra. Corresponde à soma dos custos dos serviços auxiliares e de apoio à obra, para possibilitar a sua execução. Observa-se ainda que todas as composições de concretagem do SINAPI não incluem o Caminhão Munck, o que, mais uma vez, ratifica o fato de que esse apenas fornece apoio indireto ao serviço, devendo, assim, figurar como custo indireto dentro do grupo “Administração Local”. Cabe lembrar ainda que, conforme já registrado nestes autos, em nenhum sistema referencial de custo,



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

público ou privado, o caminhão munck é incluído como insumo de CPUs de concreto, tampouco nas composições da NOVACAP elaboradas para a licitação. Se os equipamentos que promovem o lançamento do concreto no serviço de concretagem não são apropriados como custos diretos do serviço, muito menos legitimidade tem o Caminhão Munck para figurar entre os insumos da composição visto que, segundo a própria defesa admitiu, esse realiza apenas serviços preliminares e preparatórios para transporte de vibradores, caçamba de concreto e outros, e não atua na hora da fabricação ou no lançamento o concreto. Portanto, tal argumento é improcedente.

250. **Terceiro argumento defensivo:** alega que, segundo parecer da consultoria, a alocação do Caminhão Munck na Administração Local seria deficitária para o Consórcio e que o valor do custo mensal utilizado na Administração considera 60 horas de utilização.

251. Tal alegação já foi apresentada e enfrentada anteriormente, quando foi registrado pelo NFO, na Informação nº 22/16 – NFO (peça 128), em que se constatou a apropriação de 5 caminhões munck na Administração Local, o que era suficiente para dar apoio aos serviços de concretagem, que demandaram o quantitativo de 2 caminhões munck conforme quantitativo obtido a partir do coeficiente da composição. Assim, os caminhões previstos na Administração Local já supriam o apoio aos serviços de concretagem, não havendo o subdimensionamento ou previsão deficitária na Administração Local como alegado.

252. Ressalta-se que os demais serviços em que também foram incluídos caminhão munck em suas respectivas composições estão sendo analisados no Processo n.º 16.469/12, visto que estes autos tratam apenas da duplicidade e superfaturamento desse insumo nos serviços de concretagem. Portanto, o argumento é improcedente.

253. **Quarto argumento defensivo:** afirma que o Guindaste Madal MD 25 é usado complementarmente à grua na aplicação de Aço CA-50, bem como na carga e descarga da Central de Armação e dos Caminhões Munck, e por isso deve constar na composição da armadura, ao preço de R\$ 0,34 por kg de aço.

254. Tal argumento não se sustenta da mesma forma que os anteriores, visto que as atividades descritas para o Guindaste Madal também constituem serviços de



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

apoio logístico à execução do serviço de armação, mediante auxílio no transporte dos elementos – armaduras – desde a central de armação até o local de sua aplicação. Portanto, a remuneração desse equipamento deve ser apropriada como custo indireto, e não na composição da armadura, visto esse não constituir insumo direto desse serviço, conforme também comprova a metodologia de composição de armadura do SINAPI, que não inclui tal equipamento como custo direto.

255. A incoerência desse argumento fica ainda mais notória com a afirmação de que o guindaste atua de forma complementar às guas, nos locais onde essas não alcançam, as quais representam serviços de apoio da mesma natureza no que tange ao transporte de materiais e componentes de grande porte até os locais de aplicação nos canteiros de obra, especialmente em alturas elevadas ou locais de difícil acesso. Isso porque, se a grua não é apropriada à composição do serviço de armadura, o Guindaste Madal deve ter o mesmo tratamento, pois também é um serviço de apoio, devendo ambos os equipamentos serem remunerados apenas como custos indiretos no grupo Administração Local.

256. Por outro lado, se o guindaste complementa o serviço das guas, notadamente nos serviços de armaduras, significa que, no seu raio de alcance, as guas suprem boa parte desses serviços. Ocorre que, mesmo quando o içamento da armadura é realizado pelas guas, da forma apropriada nas composições em comento, o insumo guindaste é remunerado, pois está presente na CPU de armadura, o que demonstra mais uma distorção. Assim, por tantas incoerências e inconsistências, também esse argumento pode ser considerado improcedente.

257. **Quinto argumento defensivo:** enfatiza a importância do Gerador como insumo nas composições de concreto para garantir a continuidade desses serviços durante as constantes quedas e falta de energia na região central de Brasília, e afirma que, segundo estudos, seria ideal a presença de 14 geradores em pontos distintos da obra. Conclui que a alocação do gerador como insumo da composição de fornecimento e aplicação do concreto visou a racionalização dos recursos por se considerar que esse serviço é atividade crítica da obra e não poderia ser interrompido, de forma a se evitar atrasos no cronograma de execução.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

258. Mencionado argumento mostra-se desprovido de razoabilidade pois a necessidade de gerador na obra e sua alocação nos serviços de concretagem não impõe que a sua remuneração seja atrelada à composição de custos desse serviço, muito pelo contrário, tendo em vista que o Grupo Gerador é um equipamento que produz e fornece energia elétrica e não tem qualquer vinculação como insumo direto de qualquer serviço em específico, independentemente de onde seja instalado.

259. Da mesma forma que os demais equipamentos, não se questionou a necessidade dispor de Grupo Gerador para prevenir interrupções nos serviços em caso de queda no fornecimento de energia, mas a forma indevida de apropriação dos seus custos na composição dos serviços de concretagem, sendo que, como serviço de apoio no fornecimento de energia, não restam dúvidas de que o gerador faz parte dos custos indiretos contidos no grupo Administração Local.

260. Ademais, a remuneração de geradores na Administração Local, assim como os demais equipamentos aqui tratados, propicia o custeio mais justo e transparente em relação aos equipamentos efetivamente disponibilizados na obra, visto que, ao se considerar tais equipamentos como uma parcela de um serviço, sua quantificação fica atrelada ao quantitativo desse serviço executado, o que pode causar enormes distorções financeiras em sua remuneração, o que aconteceu no presente caso. Como visto no PT 08, a forma de apropriação desse serviço nas composições propiciou o pagamento do valor superfaturado equivalente ao preço de aquisição de 33 grupos geradores, que jamais existiram na obra. Tal argumento, assim, é improcedente.

261. **Sexto argumento defensivo:** registra que os serviços foram executados, medidos e pagos conforme os critérios de medição do contrato, com base nas quantidades executadas e nos preços unitários previstos, conforme o regime de empreitada por preço unitário e, portanto, estão corretos pois seguiram o edital e o contrato, e acrescenta que a alteração dos equipamentos na planilha altera as condições pactuadas e assemelha-se a um reequilíbrio econômico-financeiro pontual.

262. Tal argumento não enfrenta os erros detectados na apropriação dos custos desses equipamentos que causaram superfaturamento por pagamento em duplicidade, o que dá ensejo, sim, ao reequilíbrio do contrato de forma a proporcionar a justa remuneração do serviço com base em preços de mercado e em quantidades



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

proporcionais às efetivamente executadas, em observância aos princípios da economicidade, proporcionalidade, legalidade, e de forma a evitar o enriquecimento sem causa do consórcio contratado e o decorrente prejuízo aos cofres públicos. Portanto, o argumento também é improcedente.

263. **Sétimo argumento defensivo:** reforça que o preço unitário do item de serviço contratado foi apresentado na proposta de licitação com tais insumos inclusos, a comissão de licitação classificou a empresa com esse formato de preço e de planilha conforme regras do edital, a auditoria da NOVACAP deu parecer favorável ao procedimento licitatório, o contrato foi celebrado e publicado no DODF com a planilha contratual de preços unitários e regime de empreitada de preços unitários; as medições seguiram as quantidades executadas, o critério de medição e o contrato, e não foi permitida a apresentação de preços unitários de serviços extracontratuais com os insumos descritos neste tópico, posterior à licitação em atendimento à Decisão do TCDF, não havendo, portanto, superfaturamento diante das ações dentro da legalidade realizadas pelo serviço de fiscalização da obra.

264. O argumento acima rejeita a constatação de superfaturamento apenas por enfatizar a questão de o contrato firmado ter seguido os trâmites usuais de uma licitação, com todas aprovações e pareceres de praxe, com a devida publicação, com observância do regime de execução adotado, com as medições seguindo as quantidades, preços e critérios de medição contratados, e sem acréscimos de serviços contendo os insumos em discussão. Porém, mais uma vez, tal argumentação não aborda as irregularidades demonstradas no achado, que evidenciam grave impropriedade na apropriação dos custos dessa sorte de equipamentos, visto que são destinados ao apoio à execução da obra e representam custos indiretos, mas foram indevidamente remunerados como parcela dos custos diretos de composições de custos de serviços específicos como concretagem e armadura, o que propiciou superfaturamento decorrente de enormes distorções nos pagamentos devido a representatividade material desses serviços na obra, além de pagamentos em duplicidade. Assim, o argumento também é improcedente.

265. **Demais argumentos defensivos:** são variações ou repetições dos já citados ou então apresentam tentativa de excludente de responsabilidade pela super-



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
 SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
 1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

visão ou pela formação dos preços devido a fatores funcionais ou temporais, no sentido de que o defendente ou alega não ser responsável pela questão devido à função que ocupava, ou que não atuava na área no período de elaboração do orçamento e da planilha de preços do contrato, ou ambos. Tais argumentos serão avaliados por ocasião da análise de responsabilização.

266. Finalizada a análise deste achado, o corpo técnico mantém a constatação de superfaturamento e **ratifica o valor do prejuízo quantificado para o Achado R.5 de R\$ 3.652.889,75 (com BDI)**, em valores históricos, uma vez que os argumentos apresentados nas defesas não foram suficientes para elidir a irregularidade ou alterar o montante calculado como prejuízo na Matriz de Responsabilização.

1.6. Análise do Achado R. 6 – Encargos Sociais

267. A análise das defesas apresentadas para esse achado está completa e detalhada no Papel de Trabalho PT n.º 09 – Análise do Achado R.6.

268. Na Matriz de responsabilização consta a seguinte descrição da irregularidade:

Superfaturamento por preços.

O Consórcio superfaturou alguns serviços contratuais por meio da aplicação dos encargos sociais típicos de trabalhadores horistas, 122,32%, a trabalhadores mensalistas, cujos encargos sociais importam em 75,41%, ocasionando um superfaturamento de R\$ 6.840.510,46, em valores históricos.

TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL MATRIZ DE RESPONSABILIZAÇÃO				
Ref.	Achados de Auditoria	Irregularidade	Data (ou período) de ocorrência do fato	Responsável(is)
R.6	Superfaturamento por preços.	O Consórcio superfaturou alguns serviços contratuais por meio da aplicação dos encargos sociais típicos de trabalhadores horistas, 122,32%, a trabalhadores mensalistas, cujos encargos sociais importam em 75,41%, ocasionando um superfaturamento de R\$ 6.840.510,46, em valores históricos. Ref.: - Inf. nº 15/11-NFO §§ 91 a 99 - Inf. nº 04/13-NFO §§ 135 a 148 - Inf. nº 22/16-NFO §§ 192 a 209 e 212 a 220	jul/10 a jan/14 (período de medição dos serviços)	Celso Roberto Machado Pinto - Diretor Presidente NOVACAP Maurício Canovas Segura - Diretor Presidente NOVACAP Juvenal Batista Amaral - Diretor Presidente NOVACAP Nilson Martorelli - Diretor Presidente NOVACAP Maruska Lima de Souza Holanda - diretora da DE e diretora da DOE NOVACAP Luiz Rogério Pinto Gonçalves - Supervisor e Gerente de Fiscalização NOVACAP João Marcelo de Oliveira Pimenta - Fiscal NOVACAP Thelma Consuelo Parada Ribeiro - Assessor de Diretoria I - orçamentista NOVACAP Josimar Ferreira Evangelista - Chefe do NUORÇA II - orçamentista NOVACAP Dalmio Alexandre Costa - Presidente TERRACAP Marcelo Piancastelli de Siqueira - Presidente TERRACAP Antonio Carlos Rebouças Lins - Presidente TERRACAP Abdon Henrique de Araújo - Presidente TERRACAP Luis Antônio Almeida Reis - Diretor Técnico e de Edificações TERRACAP Leonam Santos Paes - executor TERRACAP Rony Figueredo Corrêa - executor TERRACAP Felipe Xavier de Sousa - executor TERRACAP Consórcio Brasília 2014



1.6.1. Análise das Defesas

269. **Primeiro argumento defensivo** foi no seguinte sentido: A diferença entre mensalistas e horistas não reside na função desempenhada, mas sim na base sobre a qual incidem os encargos. A escolha do regime (mensalista ou horista) é feita por mera conveniência de quem os orça. Não há imposição legal para que profissionais da Administração Local sejam remunerados como mensalistas.

270. Todavia, em que pese o argumento até seja dotado de alguma veracidade, ele não ataca a irregularidade apurada, que consiste na apropriação na planilha contratada de encargos de horistas a profissionais contratados como mensalistas.

271. O cerne da questão não está na escolha se o regime típico para aquela função seria de horista ou mensalista, mas sim no fato de que foi pago 122,32% de encargos referentes a profissionais alocados na Administração Local, que deveriam ter apenas 75,41% desses mesmos encargos.

272. Vale dizer que, de fato, os empregados da Administração Local são comumente remunerados como mensalistas, uma vez que dificilmente seus serviços são mensurados por outra unidade objetiva.

273. Nesta senda, conforme a apresentação da composição de alguns serviços no PT09, notou-se ser extremamente contraditório que dois profissionais com a mesmíssima estrutura de composição analítica possuam remunerações de encargos sociais distintas.

274. Assim, esse argumento não enfrenta a irregularidade apontada, afastando-se do debate técnico-jurídico central da controvérsia.

275. **Segundo argumento defensivo:** alega que não há de se falar em dano ao erário, uma vez que o Consórcio efetivamente incorreu nos gastos a maior com os encargos sociais.

276. Em primeiro lugar, pelo fato de que havia limite máximo de 75,41% nos encargos sociais para os provisionais mensalistas em regra expressa no Edital de Pré-Qualificação nº 001/2009 – DE, item 6.1.9. Assim, o pagamento de encargos maiores a profissionais mensalistas seria violação a uma norma editalícia.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

277. Em segundo lugar, o mero incorrimento dos gastos superfaturados pela Contratada não elide a existência de dano ao erário. Caso tal tese fosse verídica, uma contratada poderia apresentar preços excessivamente majorados e a comprovação dos custos incorrido bastaria para afastar qualquer irregularidade.

278. **Terceiro argumento defensivo:** foi apresentado explicando que não houve irregularidade apontada na folha de pagamento utilizada como exemplo pelo NFO na Informação nº 22/2016 – NFO.

279. Conforme analisado em mais detalhes no respectivo PT, foi apresentada Convenção Coletiva de Trabalho comparando as remunerações entre mensalistas e horistas. Tal comparação considera, para o mensalista, 220 horas.

280. Na análise, é explicado que um profissional mensalista trabalha, efetivamente, cerca de 171,5 horas mensais. Para chegar a esse valor, considerou-se que um mês tem 21,4 dias úteis e que o profissional mensalista trabalha 8 horas por dia útil.¹⁸

281. Assim, para que o horista não seja prejudicado, uma vez que sua remuneração não contempla os descansos remunerados, tem-se que seus encargos sociais devem ser maiores.

282. Dessa forma, ao se aplicar os encargos de 122,32% a 171,5 horas efetivamente trabalhadas pelos horistas, chega-se a um valor próximo das 220 horas do mensalista com encargos de 75,41%. Isso explica a diferença entre os encargos. No PT 09, são apresentadas as tabelas comparando as diferenças entre os encargos para os diferentes regimes.

283. O argumento se arrima no fato de que as horas extras de profissionais mensalistas foram calculadas considerando uma carga horária de 220 horas. Tal fato é verdade, como verificado na análise.

284. A folha de pagamento utilizada como exemplo pelo NFO consta no PT09.

285. Em primeiro lugar, o NFO, ao apresentar esse contracheque, não questionou os cálculos dos campos do pagamento, mas, sim, evidenciou que um

¹⁸ A cada 7 dias, tem-se 5 dias úteis. Como o mês possui cerca de 30 dias, tem-se que os dias úteis por mês, em média, são de $30 \times (5/7) = 21,4$ dias úteis por mês.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

serviço constante na planilha de composição de preços unitários, mais especificamente o de Técnico em Meio-Ambiente, tinha sido orçado com encargos de horistas (122,32%), mas estava contratado como mensalista (conforme ilustrou no contracheque).

286. O NFO não impugnou os cálculos da hora-salário no contracheque. Mas evidenciou que havia um profissional tipicamente contratado como mensalista, cujo orçamento considerou encargos a maior, devido à aplicação dos encargos sociais de horista.

287. Em segundo lugar, o fato de a hora extra ser calculada com base em 220 horas mensais não garante que os encargos sociais como um todo foram pagos considerando a porcentagem de mensalista (75,41%).

288. Utilizando como exemplo, no PT09, os critérios de medição para o serviço de Contador (orçado corretamente com 75,41% de encargos) e para o serviço de Técnico de Meio Ambiente (orçado equivocadamente com 122,32% de encargos), nota-se que ambos os serviços são medidos considerando 220 horas trabalhadas. Assim, de qualquer forma, não seria possível elucidar informações sobre a irregularidade apenas se analisando a hora extra.

289. Ademais, chama atenção o fato de que ambos os serviços, um mensalista e outro horista, possuem o mesmíssimo critério de medição. Eventualmente, poderia ser alegado que "*o contracheque também não prova que os encargos foram pagos a maior*".

290. De fato, o contracheque, por si só, não tem elementos suficientes nem para analisar o pagamento a maior, nem o pagamento em conformidade. Acontece que a própria planilha de composição de preços, que é parte do contrato administrativo, evidencia tal irregularidade na precificação dos serviços.

291. De todo o exposto, o argumento apresentado e analisado não é capaz de elidir a existência da irregularidade.

292. **Quarto argumento defensivo:** foi no sentido de que todos os profissionais da Administração Local da obra são contratados pelo Consórcio por prazo indeterminado, conforme o artigo 452 da CLT, fato que não implica em dizer que tais profissionais seriam todos mensalistas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

293. Novamente, a irregularidade não questiona se a contratação por horista ou mensalista seria mais ou menos econômica. Não é esse o núcleo do achado. A irregularidade está na aplicação de encargos de horistas a trabalhadores mensalistas.

294. Esta equipe técnica reitera todos os argumentos apresentados na análise dos três primeiros argumentos, de forma a afastar este último argumento defensivo.

295. Acerca da quantificação do prejuízo, não houve argumentos defensivos contra a quantificação ou o cálculo da irregularidade.

296. Dessa forma, concluiu-se pela manutenção do sobrepreço por aplicação indevida de encargos sociais de horistas (122,32%) a profissionais mensalistas (75,41%), com prejuízo quantificado no valor de R\$ 6.840.510,46.

297. Finalizada a análise deste achado, o corpo técnico mantém a constatação de superfaturamento e **ratifica o valor do prejuízo quantificado para o Achado R.6 de R\$ 6.840.519,46 (com BDI)**, em valores históricos, uma vez que os argumentos apresentados nas defesas não foram suficientes para elidir a irregularidade ou alterar o montante calculado como prejuízo na Matriz de Responsabilização.

1.7. Análise do Achado R.7 – O cálculo do vale-transporte devido aos empregados foi medido com superestimativa de quantitativos e considerou preço do transporte acima do valor de mercado, ocasionando um superfaturamento combinado de quantidade e de preço no mesmo serviço

298. A análise das defesas apresentadas para esse achado está completa e detalhada no Papel de Trabalho PT n.º 10 – Análise do Achado R.7.

299. Na Matriz de responsabilização consta a seguinte descrição da irregularidade:

Superfaturamento por preços.

O cálculo do vale-transporte devido aos empregados foi medido com superestimativa de quantitativos e considerou preço do transporte



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

acima do valor de mercado, ocasionando um superfaturamento combinado de quantidade e de preço no mesmo serviço, de R\$ 11.400.689,73, em valores históricos.

TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL MATRIZ DE RESPONSABILIZAÇÃO				
Ref.	Achados de Auditoria	Irregularidade	Data (ou período) de ocorrência do fato	Responsável(is)
R.7	Superfaturamento por preços e por quantidade.	O cálculo do vale-transporte devido aos empregados foi medido com superestimativa de quantitativos e considerou preço do transporte acima do valor de mercado, ocasionando um superfaturamento combinado de quantidade e de preço no mesmo serviço, de R\$ 11.400.689,73, em valores históricos. Ref.: - Inf. nº 15/11-NFO §§ 100 a 115 - Inf. nº 04/13-NFO §§ 149 a 156 - Inf. nº 05/14-NFO §§ 133 a 169 - Inf. nº 24/14-NFO §§ 166 a 200 - Inf. nº 22/16-NFO §§ 140 a 150 e 221 a 250	jul/10 a nov/10 jan/11 a fev/12 set/12 dez/12 abr/13 a mai/13 set/13 out/13 a jan/14 (período de medição do serviço)	Celso Roberto Machado Pinto - Diretor Presidente NOVACAP Mauricio Canovas Segura - Diretor Presidente NOVACAP Juvenal Batista Amaral - Diretor Presidente NOVACAP Nilson Martorelli - Diretor Presidente NOVACAP Maruska Lima de Souza Holanda - diretora da DE e diretora da DOE NOVACAP Luiz Rogério Pinto Gonçalves - Supervisor e Gerente de Fiscalização NOVACAP João Marcelo de Oliveira Pimenta - Fiscal NOVACAP Thelma Consuelo Parada Ribeiro - Assessor de Diretoria I - orçamentista NOVACAP Josimar Ferreira Evangelista - Chefe do NJORÇA II - orçamentista NOVACAP Dalmo Alexandre Costa - Presidente TERRACAP Marcelo Piancastelli de Siqueira - Presidente TERRACAP Antonio Carlos Rebouças Lins - Presidente TERRACAP Abdon Henrique de Araújo - Presidente TERRACAP Luís Antônio Almeida Reis - Diretor Técnico e de Edificações TERRACAP Leonam Santos Pais - executor TERRACAP Rony Figueredo Corréa - executor TERRACAP Fellipe Xavier de Sousa - executor TERRACAP Consórcio Brasília 2014

1.7.1. Análise das Defesas

300. A estrutura de análise desse achado foi dividida da seguinte forma:

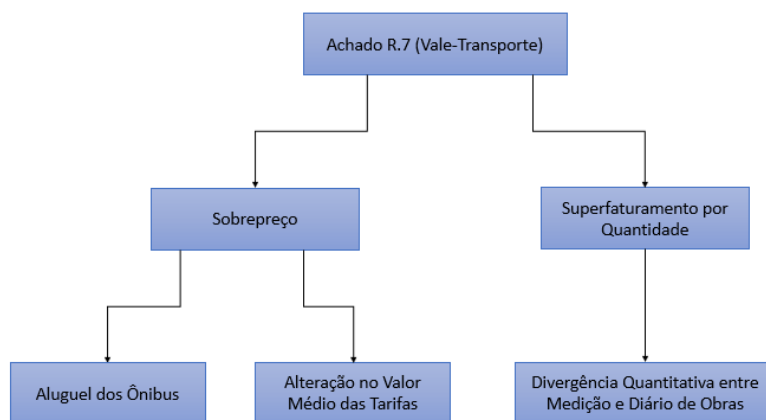


Figura 2: Esquema da Análise do Achado R.7, Superfaturamento por Preço e Quantidade do Vale-Transporte.

301. **Primeiro argumento defensivo** foi no sentido de que o aluguel de ônibus para a realização do transporte de empregados consiste em solução de âmbito gerencial da contratada, não sendo possível a Administração questionar soluções que consistem em otimização da execução por parte da empresa, sob pena de invasão ilegítima na gestão da contratada.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

302. O âmago da discussão é sobre se o aluguel de ônibus consiste em ganho gerencial legítimo ou se se trata de um aproveitamento de uma metodologia de orçamento ineficiente.

303. Para fins de parâmetro, recorre-se ao Roteiro de Auditoria de Obras Públicas do TCU. Ao discriminar os diversos tipos de superfaturamento, o Roteiro traz, em seu parágrafo 210, item “c”, o Superfaturamento por Alteração na Metodologia Executiva:

210. Superfaturamento é o dano ao erário caracterizado por:

*c) alteração de metodologia executiva durante a obra – caso o orçamento original tenha previsto método executivo claramente ineficiente, antieconômico, ultrapassado ou contrário à boa técnica da engenharia – , sem que se proceda ao reequilíbrio econômico-financeiro do contrato decorrente da adoção de método construtivo mais racional e econômico (**superfaturamento por alteração de metodologia executiva**);*

304. Como explicado em detalhes no PT, esse é o tipo de superfaturamento do caso concreto, que, por sua vez, afeta a precificação do serviço, constituindo, ao final, um sobrepreço.

305. O detalhamento da configuração desse tipo de superfaturamento é feito entre os §§ 221 e 230 do citado documento. Ao final da explicação, é apresentado um fluxograma desse tipo de superfaturamento (Figura 3):



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
 SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
 1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

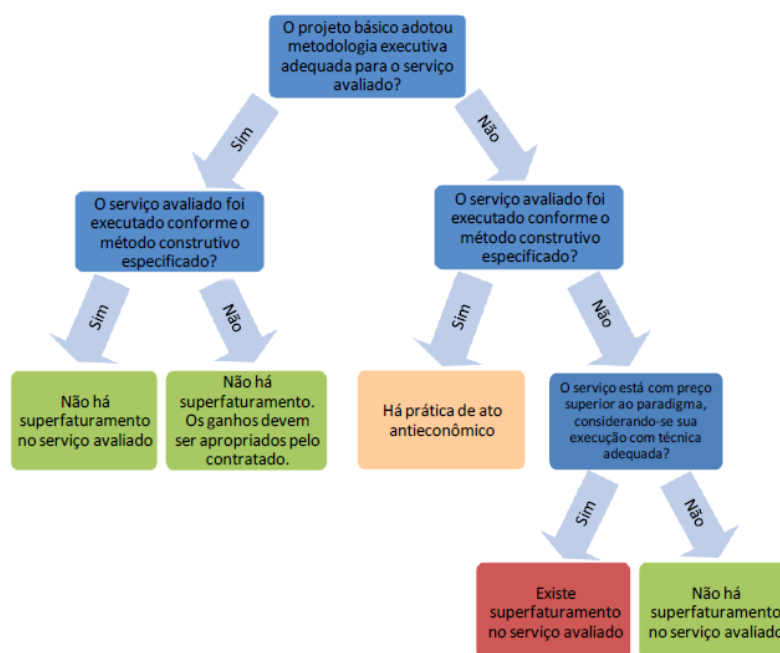


Figura 3: Fluxograma para Identificação de Superfaturamento decorrente de Alteração de Metodologia Executiva.

Fonte: Roteiro de Auditoria de Obras Públicas do TCU

306. Vejamos a primeira questão do fluxograma: “O Projeto Básico adotou metodologia executiva adequada para o serviço avaliado?” Essa unidade técnica entende que não, não foi adotada metodologia adequada para o serviço avaliado.

307. Evidentemente, para responder essa pergunta, faz-se necessário esclarecer o que se entende pelo termo “adequada”.

308. Nesta situação, o próprio Roteiro nos dá resposta em seu parágrafo 221:

221. Ocorre quando **o orçamento da obra considerou metodologia executiva claramente ineficiente, antieconômica, ultrapassada ou contrária à boa técnica da engenharia, E, posteriormente, durante a execução da obra, a contratada adota outro método construtivo, mais racional e econômico, sem que se proceda ao reequilíbrio econômico-financeiro do contrato.** (Grifo nosso)

309. Note que são necessários dois eventos para sua concretização: i) o orçamento de referência da Administração ter considerado a apropriação de custo



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

com base metodologia ineficiente, antieconômica, ultrapassada ou contrária à boa técnica da engenharia; e ii) a contratada alterar a metodologia de execução sem proceder com reequilíbrio econômico-financeiro.

310. O item ii, isto é, o fato de a contratada alterar a metodologia, restou comprovado nos autos deste processo com o fato de a própria contratada ter realizado aluguéis de ônibus para o transporte de seus empregados para o trajeto ENB-Rodoviária.

311. Quanto ao item i, ou seja, o fato de a metodologia inicialmente proposta no orçamento de referência ser ineficiente e/ou antieconômica, entende-se que o transporte coletivo conjunto de trabalhadores é uma alternativa muito comum e explorada no âmbito do gerenciamento de custos em um grande empreendimento/empresa.

312. Ademais, no caso particular do ENB, pela própria estrutura de Brasília, é razoável se esperar que grande parcela dos trabalhadores passe pela Rodoviária do Plano Piloto.

313. A realização de estudos específicos com o detalhamento das linhas de transporte existentes no momento da orçamentação da obra para o trajeto ENB-Rodoviária e a estimativa da quantidade diária de trabalhadores necessários para a execução dos serviços, já seria suficiente para que o orçamentista, e os gestores responsáveis pela estruturação do contrato, do edital e da planilha orçamentária, vislumbrem-se a necessidade de se considerar outras possíveis alternativas.

314. A apresentação das alternativas, então, deveria ter sido acompanhada dos custos relacionados a cada uma das possibilidades, objetivando balizar a decisão final sobre a forma de orçamentação e apropriação desses custos na planilha orçamentária de referência da Administração de forma eficiente e econômica.

315. Assim, não se trata de uma hipótese de ganho de eficiência por inovação. Ou seja, exclui-se, para o caso aqui tratado, a exceção trazida no parágrafo 227 do Roteiro de Auditoria de Obras do TCU, utilizado como critério para a análise das alegações de defesa:

316. Por não se tratar de uma técnica inovadora, não há de se falar em “*ganho de eficiência legítima*”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

317. Continuando a análise com base no fluxograma da Figura 3, prossegue-se para a segunda pergunta: “*O serviço avaliado foi executado conforme o método executivo especificado?*” Tendo em vista os argumentos que esclarecem que houve uma clara alteração na execução metodológica, é evidente que a resposta para essa questão é: não, o serviço não foi executado conforme o método especificado.

318. Por fim, à última questão do fluxograma: “*O serviço está com o preço superior ao paradigma, considerando-se sua execução com técnica adequada?*”. E a resposta é positiva, o preço do serviço pactuado foi superior ao preço paradigma, que consistia na utilização de serviço de aluguel de ônibus para transporte da Rodoviária para o ENB.

319. Dessa forma, afastado ficou esse primeiro argumento.

320. **Segundo argumento defensivo:** a decisão do Consórcio em alugar o ônibus resultou em prejuízo para ele próprio, uma vez que não deixou de pagar os vales-transportes.

321. Conforme explicado no PT, o artigo 4º do Decreto Federal nº 95.247/1987, que regulava, à época da obra, a Lei Federal nº 7.418/1985, que trata do Vale-Transporte, traz a previsão que o empregador está exonerado da obrigatoriedade do Vale-Transporte se proporcionar, por meios próprios ou contratados, em veículos adequados ao transporte coletivo, o deslocamento.

322. Dessa forma, se a contratada decidiu alugar ônibus, ou seja, realizar por meios próprios ou contratados o deslocamento do pessoal no trecho ENB-rodoviária, e ainda manter o regular pagamento do vale-transporte considerando esse trecho, o fez por uma decisão própria discricionária, incorrendo em uma duplicidade que onerou os seus custos. Dessa forma, não cabe alegações de ter incorrido em prejuízos por ter mantido por sua conta o pagamento do vale-transporte.

323. **Terceiro argumento defensivo:** o valor da proposta vencedora se encontrava abaixo do teto estabelecido no edital, logo, não há de se falar em sobrepreço.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

324. De fato, o preço da planilha era de R\$ 296,40 por homem por mês, de forma que o teto seria de R\$ 355,68¹⁹.

325. Contudo, conforme já demonstrado, o orçamento de referência da NOVACAP já está substancialmente acima do preço paradigma levantado pelo NFO, e não considerou a metodologia mais eficiente e econômica, dando causa a um superfaturamento decorrente de alteração na metodologia executiva.

326. **Quarto argumento defensivo:** o NFO inovou na sua análise ao calcular o custo paradigma com o aluguel dos ônibus, chegando à duas parcelas distintas: os tickets para o transporte público e o aluguel dos ônibus da Rodoviária para o ENB.

327. Esse argumento foi apresentado pela Empresa Via Engenharia após argumentar que, na Informação nº 15/2011 – NFO, a unidade técnica do Tribunal tinha sugerido ser mais coerente a adoção de um custo por dia de R\$ 9,00 (2 passagens cheias de R\$ 3,00 do trajeto Residência-Rodoviária + 2 passagens de linhas circulares de R\$ 1,50 da Rodoviária para o ENB) ao invés de R\$ 12,00 (4 passagens cheias de R\$ 3,00). O valor de R\$ 9,00 por dia implicaria em um custo de R\$ 234,00 por homem por mês. Valor consideravelmente próximo do apurado com a metodologia do aluguel de ônibus, que resultou em R\$ 225,36 por homem por mês.

328. De fato, a utilização dos ônibus só foi constatada na Informação nº 05/2014 – NFO. Acontece que essa situação não tem o condão de afastar a existência da irregularidade. Explica-se.

329. Primeiro porque nada foi feito em relação à sugestão feita pela unidade técnica, na Informação nº 15/2011, em relação à redução do vale transporte de R\$ 312,00 para R\$ 234,00 por homem por mês. Os valores continuaram mantidos nos níveis maiores.

330. Vale dizer que, caso essa medida tivesse sido tempestivamente tomada, possivelmente não haveria de se falar em uma irregularidade, uma vez que ficaria patente o zelo e o cuidado em buscar resolver possíveis irregularidades apontadas em sede de fiscalização de equipe técnica do Tribunal.

¹⁹ R\$ 296,40 x 1,20 = R\$ 355,68



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

331. Além disso, haveria uma redução no custo unitário de 25%, lembrando que o sobrepreço final apurado foi de 27,8% em relação ao preço original. Ou seja, o acatamento daquela sugestão reduziria o sobrepreço apurado em quase 90%, de forma que, possivelmente, não estaria sendo mais discutida essa irregularidade nesta TCE.

332. Segundo porque a detecção *a posteriori* de fatos novos pela Corte de Contas é válida. Ora, não é porque o Tribunal não detectou uma situação em uma primeira fiscalização que fica preclusa sua possibilidade de identificar novos fatos relevantes, independentemente se esses fatos já existiam na época da primeira fiscalização.

333. Vale esclarecer que as análises realizadas em sede de uma etapa de fiscalização não são exaustivas, assim, o não apontamento pela Corte de Contas de uma situação irregular em uma determinada etapa não implica no saneamento dessa mesma situação.

334. Caso assim o fosse, a natureza de auditoria independente dos Tribunais de Contas ficaria seriamente prejudicada, uma vez que um suposto silêncio seria equivalente a uma aprovação tácita, situação que confundiria a atuação do Controle Externo com a de um mero aprovador de atos da Administração.

335. Implicitamente, esse argumento defensivo se sustenta no Princípio da Segurança Jurídica, todavia, a suposta alteração de entendimento da equipe técnica não se enquadra em um ato contraditório que macula o elevado Princípio. Em verdade, trata-se de nova análise feita à luz de fatos novos. Contraditório seria a equipe manter sua posição pretérita em uma situação em que a verdade material clama por novo tratamento analítico.

336. Ademais, também não há de se falar em preclusão lógica das análises do NFO, uma vez que: i) a antiga sugestão nem foi acatada; e ii) a nova análise não é contraditória com a primeira.

337. Diante do exposto até aqui, fica comprovado que existe irregularidade quanto à parcela do aluguel dos ônibus, primeira parte da análise estruturada na Figura 2.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
 SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
 1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

338. Prossegue-se, então, para a parcela referente à alteração no valor médio das tarifas.

339. Quanto a esse aspecto, vale relembrar que, em tese, dos 4 vales diários, 2 seriam referentes ao trecho Rodoviária-ENB, 2 referentes ao trecho Rodoviária-Casa do trabalhador.

340. Conforme discutido anteriormente, o ônibus faria o papel de cobrir o transporte do trecho Rodoviária-ENB, de forma que o raciocínio imediato seria a redução da parcela referente ao transporte público para sua metade (R\$ 156,00). Porém, esse valor correspondente ao transporte público também foi recalculado pelo NFO, consoante a Figura 4. O valor referente a essa parcela, calculado pelo NFO, foi de R\$ 173,82.

Código Serviço	Descrição Serviço	Unidade de Medida do Serviço					
10.04.103	VALE TRANSPORTE	homem x mês					
Código Insumo	Descrição Insumo	Coefficiente	Unidade	Custo Unitário R\$	Custo Material R\$	Custo Mão de Obra R\$	Custo Equipamento R\$
12362	CUSTO COM PASSAGEM COM TRANSPORTE COLETIVO (ida e volta)	1,000000	UN	173,82	173,82		
	CUSTO COM TRANSPORTE ENTRE A RODOVIARIA E A OBRA (ida e volta)	1,000000	UN	51,54	51,54		
CUSTO PARCIAL					225,36	0,00	0,00
ENCARGOS SOCIAIS				122,32%		0,00	
CUSTO TOTAL							225,36

Figura 4: Composição Paradigma do NFO.

Fonte: PT III da Informação nº 22/2016 - NFO.

341. O cálculo do NFO foi feito considerando a localidade de origem dos empregados os respectivos *tickets* necessários para seu deslocamento ao ENB e/ou à Rodoviária e consta no PT III da Informação nº 22/2016 – NFO.

342. Antes de prosseguir para a análise dos argumentos, vale dizer que esse cálculo reduz o montante do sobrepreço, uma vez que ao invés de reduzir a parcela inicial do transporte público em 50%, reduz apenas a 58% do valor original, pois há uma revisão para maior da parcela relativa ao deslocamento do trabalhador de sua residência à Rodoviária.

343. Sobre essa questão dos *tickets*, dois argumentos foram apresentados e analisados conjuntamente.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

344. **Primeiro argumento defensivo:** o NFO teria realizado os cálculos com dados que não existiam (ou eram impossíveis de se conhecer) na época da celebração do contrato, que são as localidades de origem dos empregados.

345. **Segundo argumento defensivo:** a consideração do NFO de que apenas dois *tickets* seriam suficientes para cumprir o trajeto Rodoviária-Casa do Trabalhador (1 de ida + 1 de volta), fato que nem sempre seria verdade.

346. Em primeiro lugar, é verdade que os dados das origens dos empregados eram desconhecidos no momento da celebração do contrato. Todavia, a atividade de orçamentação atua justamente com bases em estimativas.

347. O valor originalmente pactuado, como já dito nesta análise, consistia em 4 *tickets* diários, 2 para o trajeto ENB-Rodoviária, 2 para o trajeto Rodoviária-Casa. Evidentemente, trata-se de uma estimativa, pois na fase de execução contratual, haverá trabalhadores que poderão utilizar mais transportes, outros menos.

348. Nessa premissa, percebe-se que foi estimado pela Novacap, no orçamento de referência inicial, um valor de R\$ 6,00 para o trajeto Rodoviária-Casa (ida + volta).

349. Acontece que os dados utilizados pelo NFO retratam a verdade material, ou seja, trazem valores muito mais próximos àqueles que seriam os valores exatos dos dispêndios financeiros com transportes por parte dos empregados. O valor encontrado pelo NFO foi de R\$ 6,69 para o mesmo trajeto.

350. Note que o valor encontrado pelo NFO foi superior ao orçado pela NOVACAP e pela empresa na sua proposta, visto que o valor proposto pelo Consórcio foi inferior ao de referência da NOVACAP, de forma que essa constatação, na verdade, reduziu o sobrepreço.

351. Assim, a utilização *“de uma informação que não era disponível ao Consórcio quando da licitação da obra”*, na verdade, foi benéfica à situação processual dos Defendentes. Ou seja, o primeiro argumento não prospera para deconstituir a irregularidade, ou melhor, em verdade, poderia até conduzir ao seu aumento.

352. Quanto ao segundo argumento apresentado pela respeitável Defesa, a premissa adotada pelo NFO para o trajeto Rodoviária-Casa foi a mesma daquela



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

adotada pelo consórcio, alterando-se, apenas, o valor do ticket médio, que o NFO entendeu ser maior do que o estimado pelo Consórcio. Esse mesmo argumento, por sinal, foi discutido na Informação nº 22/2016-NFO, nos §§ 189 e 190 (transcritos no PT).

353. Em suma, o segundo argumento não prospera, pois padece por preclusão lógica e incoerência argumentativa, pois questiona uma premissa mantida pelo NFO tendo origem no orçamento de referência da licitação e adotada pelo do Consórcio na sua proposta.

354. Assim, fica comprovada a existência de sobrepreço no serviço de vale-transporte, sendo solucionada a primeira parte da estrutura da análise apresentada na Figura 2.

355. Por fim, passa-se à análise da existência do superfaturamento por quantidade.

356. O quantitativo medido durante a execução foi de 79.611 homem x mês. Por outro lado, o NFO apurou um quantitativo de 75.063 homem x mês. Nota-se, então, uma divergência de 4.548 homem x mês²⁰, fato que apontaria um superfaturamento por quantidade (medição maior do que o efetivamente ocorrido).

357. Essa divergência ocorreu pelo seguinte motivo, conforme pode-se depreender das Informações produzidas pelo NFO e pelas Defesas: o NFO apurou o quantitativo com base no Diário de Obras; enquanto a medição foi realizada com base na GFIP (Guia de Recolhimento do FGTS e de Informações à Previdência Social).

358. Assim, foram apresentados dois argumentos defensivos relevantes sobre esse aspecto.

359. **Primeiro argumento defensivo:** registra que o critério de medição preconizava que o serviço seria medido de acordo com a GFIP do mês.

360. **Segundo argumento defensivo** afirma que a GFIP era mais confiável do que o Diário de Obras (DO) como critério de medição.

²⁰ 79.611 homem x mês - 75.063 homem x mês = 4.548 homem x mês



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

361. De fato, o primeiro argumento é verdadeiro, conforme podemos extrair da planilha com os critérios de medição dos serviços (PT 10).
362. A GFIP é um documento comumente exigido durante a fiscalização de uma obra como comprovante de que a contratada realmente incorreu nos gastos informados, podendo ser demandado tanto pelos fiscais da Administração como pelo Controle Externo.
363. No PT desta análise, são detalhados alguns trechos do Roteiro de Auditoria de Obras Públicas e do Acórdão nº 446/2011 – Plenário – TCU, e do Manual da GFIP/SEFIP, que auxiliaram na análise desses argumentos.
364. Ao final da análise, conclui-se que ambos os documentos são fontes muito relevantes de informações. Ambos são elaborados pelo Consórcio e são passíveis de serem objetos de possíveis fontes de informação.
365. Também se concorda que a GFIP é um instrumento legítimo para a medição, e que, para esse caso concreto, é válido para a medição desse item da planilha.
366. Assim, não é possível concluir que há irregularidade, na forma de superfaturamento por quantidade, decorrente da utilização de diferentes critérios de medição (DO x GFIP).
367. Dessa forma, esta equipe técnica se posiciona pela desconstituição da irregularidade de superfaturamento por quantidade no serviço de vale-transporte.
368. De todo o exposto, o **Achado R.7 permanece inalterado quanto ao sobrepreço;** e ii) **é desconstituída sua parcela referente ao superfaturamento por quantidade.**
369. Encerrada a análise quanto à existência do achado, prosseguiu-se para a análise da quantificação.
370. Sobre essa parte, **houve um argumento** no sentido de que seria inviável realizar todo o transporte do trecho Rodoviária-ENB por ônibus alugados, tendo em vista a enorme quantidade de trabalhadores. A capacidade dos ônibus comportava, na média, 17% do efetivo total.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

371. Tal aspecto, de fato, faz com que os horários em que os ônibus devam fazer os trajetos de busca e retorno para a rodoviária não coincidam.

372. Vale dizer que a rota da Rodoviária até o ENB, de ônibus, leva cerca de 10 minutos. Se considerarmos o tempo de embarque e desembarque, uma viagem carregada (com pessoas no ônibus) levaria cerca de 15 minutos.

373. Tendo em vista a pequena extensão do trajeto, não seria absurdo considerar que cada ônibus fizesse duas viagens, conforme a conclusão registrada na análise do NFO na Informação nº 22/2016 – NFO (§ 183).

374. Note que essa simples solução logística dobraria a capacidade de transporte dos empregados da Rodoviária para o ENB.

375. Outro aspecto relevante, que conservadoramente não foi considerada na análise do NFO, é que a capacidade de 45 pessoas transportadas no ônibus considera apenas o número de pessoas sentadas. Porém, é evidente que os ônibus urbanos podem transportar pessoas em pé, o que aumenta sua capacidade.

376. É razoável considerar que a capacidade de pessoas em pé em um ônibus, sem atingir níveis elevados de lotação, é de aproximadamente 50% da sua capacidade de passageiros sentados. Assim, um ônibus seria capaz de transportar 68²¹ pessoas.

377. O NFO tomou como premissa, que não foi questionada pelas Defesas, pelo menos não de forma clara, que 80% dos trabalhadores atuariam no primeiro turno. Ou seja, o primeiro turno é o que determina a quantidade de ônibus necessária. Assim, a capacidade da frota deveria ser dimensionada para atender esse contingente.

378. Se tomarmos os dados do efetivo da obra fornecidos na Defesa da Empresa Via Engenharia, nas páginas 69 e 70, e considerarmos a capacidade do ônibus como de 67,5 pessoas, tendo em vista a possibilidade de se transportar pessoas em pé, chegaríamos a um custo médio de R\$ 34,54 por pessoa por mês, considerando o aluguel dos ônibus pelo valor de R\$ 5.600,00/mês²².

²¹ Na verdade, a capacidade seria entre 67 e 68, tendo em vista que $45 \times 1,5 = 67,5$.

²² Tabela com cálculos no PT.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

379. Note que esse valor é substancialmente menor do que o valor apurado pelo NFO, que adotou premissas conservadoras, que foi de R\$ 51,54.

380. Tanto nesta presente análise, como na análise empreendida pelo NFO, a maior quantidade de ônibus necessários em um mês foi de 28 ônibus. Tal capacidade é plenamente suportada pela Rodoviária do Plano Piloto. Além disso, os ônibus poderiam chegar e sair com pequena defasagem de alguns minutos, de forma a evitar a chegada simultânea de todos os ônibus.

381. Em suma, argumentar que não seria possível transportar todos os trabalhadores da obra não tem capacidade de reduzir o sobrepreço.

382. Contudo, conforme concluído na análise sobre a existência da irregularidade, tem-se que a parcela do superfaturamento relacionada à quantidade foi desconstituída.

383. Dessa forma, de pronto, já é possível recalcular o prejuízo apurado considerando a desconstituição do superfaturamento por quantidade.

384. O valor pactuado foi de R\$ 312,00 por homem por mês. O valor apurado pelo NFO foi de R\$ 225,36 por homem por mês. Tal fato causa uma diferença de R\$ 86,64. Como foram medidos 79.611 homens por mês (conforme a 38ª medição – última), tem-se um superfaturamento por preço de R\$ 6.897.497,04 (sem BDI)²³.

385. Aplicando o BDI, chega-se a um superfaturamento por preço no valor de R\$ 8.371.003,46 (com BDI)²⁴.

386. Dessa forma, conclui-se pela improcedência dos argumentos apresentados, e pela confirmação da existência de superfaturamento decorrente de alteração na metodologia executiva.

387. De todo o exposto, **o Achado R.7 permanece inalterado quanto ao sobrepreço; e ii) é desconstituída sua parcela referente ao superfaturamento por quantidade.** Assim, **o valor foi revisto totalizando R\$ 8.371.003,46, tendo em vista a permanência do superfaturamento por preço.**

²³ 79.611 x (R\$ 312,00 – R\$ 225,36) = 79.611 x R\$ 86,64 = R\$ 6.897.497,04

²⁴ Detalhes do cálculo no PT.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
 SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
 1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

388. Finalizada a análise deste achado, o corpo técnico mantém a constatação de superfaturamento por sobrepreço, uma vez que os argumentos apresentados nas defesas não foram suficientes para elidir a irregularidade, e **promove a revisão do valor do prejuízo quantificado para o Achado R.7, que passa a ser de R\$ 8.371.003,46 (com BDI), em valores históricos.**

1.8. Análise do Achado R.8 - Fornecimento e aplicação de concreto fck=25 Mpa, Fornecimento e aplicação de concreto magro fck=10 MPa e Fornecimento e aplicação de concreto de alto desempenho (cad) fck=40 Mpa

389. A análise das defesas apresentadas para esse achado está completa e detalhada no Papel de Trabalho PT n.º 11 – Análise do Achado R.8.

390. Na Matriz de responsabilização consta a seguinte descrição da irregularidade:

Superfaturamento por preços.

Os produtos utilizados para melhorar as características dos concretos (substâncias aditivas) foram aplicados em quantidades superiores às recomendações dos fabricantes nos serviços "Fornecimento e aplicação de concreto fck=25 Mpa", "Fornecimento e aplicação de concreto magro fck=10 MPa" e "Fornecimento e aplicação de concreto de alto desempenho (cad) fck=40 MPa", gerando um superfaturamento de R\$ 167.012,79, em valores históricos.

TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL MATRIZ DE RESPONSABILIZAÇÃO				
Ref.	Achados de Auditoria	Irregularidade	Data (ou período) de ocorrência do fato	Responsável(is)
R.8	Superfaturamento por preços.	Os produtos utilizados para melhorar as características dos concretos (substâncias aditivas) foram aplicados em quantidades superiores às recomendações dos fabricantes nos serviços "Fornecimento e aplicação de concreto fck=25 Mpa", "Fornecimento e aplicação de concreto magro fck=10 MPa" e "Fornecimento e aplicação de concreto de alto desempenho (cad) fck=40 MPa", gerando um superfaturamento de R\$ 167.012,79, em valores históricos. Ref.: - Inf. nº 15/11-NFO §§ 192 a 203 - Inf. nº 04/13-NFO §§ 185 a 191 - Inf. nº 05/14-NFO §§ 18 a 43 - Inf. nº 24/14-NFO §§ 17 a 42 - Inf. nº 22/16-NFO §§ 57 a 64	jan/11 a jun/13 (período de medição dos serviços)	Maurício Canovas Segura - Diretor Presidente NOVACAP Juvenal Batista Amaral - Diretor Presidente NOVACAP Nilson Martorelli - Diretor Presidente NOVACAP Maruska Lima de Souza Holanda - diretora da DE e diretora da DOE NOVACAP Luiz Rogério Pinto Gonçalves - Supervisor e Gerente de Fiscalização NOVACAP João Marcelo de Oliveira Pimenta - Fiscal NOVACAP Thelma Consuelo Parada Ribeiro - Assessor de Diretoria I - orçamentista NOVACAP Josimar Ferreira Evangelista - Chefe do NUORÇA II - orçamentista NOVACAP Marcelo Piancastelli de Siqueira - Presidente TERRACAP Antonio Carlos Rebouças Lins - Presidente TERRACAP Luís Antônio Almeida Reis - Diretor Técnico e de Edificações TERRACAP Leonam Santos Paes - executor TERRACAP Rony Figueredo Corrêa - executor TERRACAP Felipe Xavier de Sousa - executor TERRACAP Consórcio Brasília 2014



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

1.8.1. Análise das Defesas

391. **Primeiro argumento defensivo:** a questão estaria superada pelo reconhecimento, na Decisão nº 6.809/2011, do cumprimento dos itens “III-a” da Decisão nº 1.205/2011 e “IV-d.1” da Decisão nº 1.833/2010.

392. Todavia, o argumento não merece prosperar, uma vez que os cumprimentos não dizem respeito à irregularidade em questão. Vejamos:

393. Vejamos o que diz o item IV-d.1 da Decisão nº 1.833/2010:

*IV. determinar à Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil – NOVACAP que: (...) d) adote os seguintes procedimentos propostos na Nota Técnica nº 03/10 – NFO: d.1) durante a obra, efetue testes preliminares do traço do concreto **de modo a verificar a possibilidade de emprego de agregados convencionais, extraídos na região de Brasília**, na produção do concreto de alto desempenho especificado no projeto. Em caso afirmativo, repactue o contrato; (Grifo nosso)*

394. O item III-a da Decisão nº 1.205/2011:

*III – determinar à Novacap que: a) **repactue o Contrato nº 523/2010, firmado com o Consórcio Brasília 2014, alterando a natureza mineralógica** e, consequentemente, **o preço da areia artificial inserida na composição dos concretos** de 20 e 25Mpa (CPU-73 A-R, CPU-73R-B e CPU 76R), no prazo de 30 (trinta) dias; (Grifo nosso)*

395. E o item II da Decisão nº 6.809/2011

II - considerar cumpridas as alíneas “a” e “c” do item III da Decisão nº 1.205/2011, bem como o item IV, “d.1”, da Decisão nº 1.833/2010;

396. Nota-se, assim, que os itens levantados pela defesa não dizem respeito aos aditivos dos concretos, mas sim a utilização de insumos da região de Brasília na composição mineralógica dos concretos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

397. **Segundo argumento defensivo:** o NFO falhou ao não realizar o acompanhamento *in loco*, em tempo real, como teria determinado o Plenário da Corte em 2010 na Decisão nº 1.833/2010.

398. Em primeiro lugar, a Decisão citada não tem relação com a tese.

399. Além disso, a fiscalização realizada pelo Controle Externo não isenta nem mitiga a responsabilidade dos gestores públicos, que não podem se escusar de uma irregularidade alegando que o Tribunal de Contas não teria exercido a função fiscalizatória de forma infalível.

400. Em segundo lugar, o Controle Externo não pode substituir o gestor na execução das atividades administrativas, sob pena de violação à Separação de Poderes. Além disso, pela Segregação de Funções, aquele que realiza a fiscalização não pode ser o mesmo que executa o objeto.

401. Em terceiro lugar, o controle concomitante e *in loco* foi realizado, tanto que foram realizadas diversas visitas aos sítios, além de terem sido elaboradas tempestivamente diversas Informações no âmbito deste processo e de outros (como o Processo nº 16.469/2012 e o Processo nº 29.565/2013).

402. Esse assunto, vale dizer, já foi discutido na Informação nº 22/2016 – NFO (§§30 a 43, transcritos no PT).

403. Por fim, a Defesa citou, como embasamento para sua tese, o voto do Excelentíssimo Conselheiro Relator (peça 116), todavia, em nenhum momento o eminente Conselheiro utilizou tal argumento como elemento capaz de desconstituir as irregularidades.

404. Em verdade, o Decano desta Corte apresentou exemplar lição em seu voto sobre o Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório, apresentando jurisprudência do Tribunal da Cidadania no sentido de que o edital não vincula o Poder Judiciário no exercício de sua Função Jurisdicional. Prosseguiu a argumentação jurídica estendendo essa não-vinculação à atividade dos Tribunais de Contas, quando também estão em exercício de sua Função Típica.

405. Além disso, explica sua legítima e acertada preocupação com uma fiscalização em tempo real e *in loco* durante a fase de execução do objeto do contrato.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

Argumenta, também de forma certa, que é na fase de execução do contrato onde mais há oportunidade para reverter situações problemáticas.

406. O nobre Relator retoma discussão pretérita (de 2012) na qual demonstrou entendimento de que era necessário haver uma mudança de paradigma na fiscalização realizada pelo Corpo Técnico do Tribunal. Em verdade, o NFO (recente à época) já era materialização de uma mudança no paradigma de fiscalização. A atuação *in loco* e em tempo real aconteceu, na medida do possível, preservando a independência e a segregação de funções entre o Controle Externo e a Administração.

407. Sem dúvida, a evolução no processo de fiscalização é um desafio constantemente perseguido pelos Auditores de Controle Externo e pelo Tribunal como um todo, e as percepções de um Membro experiente do Plenário demonstram essa incessante busca na melhoria dos processos de fiscalização e de Controle Externo.

408. Vale destacar a forma que o Relator encerra suas lições:

Agora, estamos nós aqui, tendo que examinar matéria, cujo deslinde jurídico consistente e seguro, não poderia prescindir da atuação in loco e em tempo real da execução de obras e serviços.

Ultrapassado esse esclarecimento, passo a discorrer sobre as questões discutidas nos autos. (Grifo nosso)

409. Note que a argumentação sobre a fiscalização em tempo real e *in loco* são esclarecimentos, não sendo utilizada como fundamento jurídico para desconstituição das irregularidades.

410. É verdade que, em seu voto, o Excelentíssimo Conselheiro Relator discordou quanto a existência de alguns achados. As divergências são normais no âmbito de decisão de casos extremamente complexos, extensos e desafiadores em termos de matéria jurídica e técnica. Todavia, todas as discordâncias apresentadas se fundamentaram em argumentos técnicos e jurídicos pertinentes para cada um dos respectivos achados, contribuindo enormemente para o debate e a dialética processual em busca da verdade material do caso concreto.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

411. Feitas essas considerações finais, sem ter mais o que acrescentar sobre essa discussão, esta equipe técnica entende que o argumento apresentado pela Defesa se mostra superado.

412. Passados esses dois primeiros argumentos, de aspecto mais jurídico, passamos aos argumentos mais técnicos.

413. **Terceiro argumento defensivo:** registra que as parcelas das substâncias que excederam os limites recomendados foram muito pequenas significativamente.

414. O ordenamento jurídico nacional confere especial proteção ao patrimônio público, sendo os Tribunais de Contas órgãos essenciais no cumprimento dessa tarefa constitucional.

415. Nesse sentido, cabe comentar sobre o disposto no artigo 14 da Instrução Normativa n.º 03/2015-TCDF (destacado no PT 11), que estabelece normas de instauração, instrução, organização e processamento de tomadas de contas especiais no âmbito do Distrito Federal.

416. Em tal artigo, são apresentadas hipóteses de dispensa da instauração de TCE. Acontece que, o caso em exame não se subsumi a nenhuma das citadas previsões de dispensa de TCE. Cabe ainda destacar que, acerca da materialidade, deve ser considerado todo o conjunto das irregularidades tratadas em todas as etapas de fiscalização da obra Estádio Nacional Mané Garrincha. Posto isto, haja vista a materialidade envolvida em toda análise, que apenas nesse processo passa de 50 milhões de reais, conclui esta equipe técnica que não é possível a irregularidade sob argumento de ser “pequena”.

417. **Quarto argumento defensivo:** os concretos utilizados foram capazes de suprir as necessidades do projeto e que os resultados de testes com corpos de prova foram satisfatórios.

418. O NFO, em suas análises, demonstrou entendimento de que não bastaria apenas a demonstração de que o concreto utilizado satisfazia os requisitos, mas, sim, que seria necessário também demonstrar que as composições dentro dos limites estipulados pelos fabricantes seriam insuficientes para atender a demanda do projeto, conforme explicitado no PT.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

419. Ou seja, existem duas afirmações distintas: A primeira “O concreto utilizado na obra com as substâncias aditivas além dos limites especificados teve bom desempenho”; e a segunda: “O concreto não atingiu desempenho satisfatório quando as substâncias aditivas eram usadas dentro dos limites”.

420. O que o Tribunal demandou, conforme a Decisão nº 2.540/2013, no item II-b, foi a confirmação da segunda afirmação. Porém, o que a Defesa trouxe como argumento foi a primeira afirmação.

421. Os últimos quatro argumentos finais (quinto ao oitavo) foram apreciados de forma conjunta.

422. **Quinto argumento defensivo:** as faixas de aplicação de substâncias aditivas são orientações e não obrigações.

423. **Sexto argumento defensivo:** não há uma metodologia fechada para a dosagem das substâncias a serem incluídas nos concretos. O objetivo deve ser sempre o atingimento de melhor desempenho com menor custo. Não se deve apenas avaliar o custo adicional de insumos, mas também analisar a economia proporcionada.

424. **Sétimo argumento defensivo:** afirmava que as substâncias aditivas foram efetivamente utilizadas na obra.

425. **Oitavo argumento defensivo:** as dosagens foram definidas e acompanhadas por laboratório especializado, em conformidade com a ficha técnica dos aditivos. Além disso, tal laboratório justificou tecnicamente as dosagens definidas.

426. De fato, as dosagens apresentadas pelos fabricantes são orientativas e não obrigatórias. Vejamos o que diz a ficha do produto:

*MASTERMIX® 390 RB é um aditivo com características polifuncionais podendo este ser dosado em uma ampla faixa propiciando diferentes efeitos de acordo com sua aplicação. A faixa de dosagem recomendada de MASTERMIX® 390 RB é de 0,20 a 0,80% s.p.c**. Estas dosagens são orientativas, sendo imprescindível a realização de testes laboratoriais e/ou de campo. A dosagem ótima de MASTERMIX® 390 RB para uma boa*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

redução de água (>8%), pode variar de acordo com a temperatura ambiente, tipo de cimento, quantidade de finos na mistura, fator A/C, condições de mistura, tipos de agregados, etc.*

(...)

Para dosagens fora da faixa recomendada e para maiores informações **entrar em contato com nosso departamento técnico**. (Grifo nosso)

427. Todavia, vale notar que a própria ficha afirma ser indispensável a realização de testes e ensaios laboratoriais e/ou de campo.

428. Nesse ponto, realmente foram apresentados os estudos laboratoriais da Empresa Holanda.

429. Ao analisar o laudo apresentado (Doc 12, da Defesa da Empresa Via Engenharia), é possível notar a referência de que os testes teriam sido realizados de acordo com a NBR 12.655/2006 – Concreto de cimento Portland – Preparo, controle e recebimento – Procedimento.

430. Em primeiro lugar, pode-se depreender que o item 5.1.2.4 da NBR 12.665/2006 é categórico ao afirmar que “[a] quantidade total de aditivos, quando utilizados, não deve exceder a dosagem máxima recomendada pelo fabricante”.

431. Quando se analisa o laudo anexado, não há elementos que comprovem que foi estritamente necessário realizar dosagens para além dos limites máximos. Além disso, as justificativas da Empresa Holanda (Doc. 11 da Defesa da Via Engenharia), não há nenhuma explicação no sentido de que dosagens dentro dos limites seriam insuficientes para atender o projeto. Também não foi apresentada nenhuma memória de cálculo que demonstrasse que a dosagem utilizada foi de fato mais econômica.

432. Assim, o quinto argumento fica mitigado, uma vez que a NBR 12.665/2006 afirma que a dosagem não pode exceder o recomendado. Indo além, em uma interpretação mais relaxada da norma, recairia ao aplicador dos aditivos o ônus argumentativo para a aplicação a maior das substâncias. Em qualquer das



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

interpretações (restrita ou relaxada) o argumento se torna improcedente neste presente caso.

433. Da mesma forma, o sexto argumento ficou afastado. Embora não exista uma metodologia fechada, hermética, para a quantificação da dosagem, a mesma não pode ser realizada de forma injustificada. A própria NBR 12.665/2006 demanda um Estudo de Dosagem, cujos elementos apresentados não foram suficientes para justificar a superdosagem.

434. O sétimo argumento, por sua vez, perde sua força, uma vez que a efetiva aplicação do produto não sana o fato de ter sido utilizado em quantidade desnecessária e além do recomendado. Ora, caso isso, por si só, elidisse a irregularidade, os contratados pela Administração sempre poderiam adicionar insumos desnecessários em seus produtos/serviços de forma indiscriminada, o que não faz sentido.

435. Por último, o oitavo argumento também não sana a irregularidade, uma vez que o laudo e a justificativa apresentada (Docs. 11 e 12 da Defesa da Via Engenharia) não trazem elementos suficientes para explicar a dosagem a maior, nem provam que uma dosagem dentro dos limites seria ineficaz.

436. Finalizada a análise quanto à existência, prosseguiu-se para a análise quanto à quantificação do prejuízo.

437. O **único argumento sobre a quantificação** foi no sentido de que apenas a parcela excedente ao limite máximo que poderia configurar prejuízo.

438. O valor paradigma não correspondeu ao limite máximo, a partir do qual a irregularidade se consolida, nem deriva das fichas técnicas dos produtos, que não assentam um valor padrão.

439. Dessa forma, essa equipe técnica tende a concordar com o argumento defensivo, no sentido de que a quantificação deve considerar apenas a parcela que coincide com a irregularidade, conforme análise detalhada no PT11.

440. Assim, adotando-se como paradigma o limite máximo recomendado pelos fabricantes, ajusta-se, por proporção, o valor do prejuízo apurado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

441. Assim, esta equipe técnica sugere que o débito seja quantificado em R\$ 93.495,97, tendo em vista que a irregularidade apenas é constituída pela parcela excedente ao limite máximo recomendado. Essa alteração causa uma redução de R\$ 73.516,82 em comparação ao valor anteriormente apurado.

442. Finalizada a análise deste achado, o corpo técnico mantém a constatação de superfaturamento, uma vez que os argumentos apresentados nas defesas não foram suficientes para elidir a irregularidade, e **promove a revisão do valor do prejuízo quantificado para o Achado R.8, que passa a ser de R\$ 93.495,97 (com BDI), em valores históricos.**

2. Responsabilização

443. A análise sobre a Responsabilização foi realizada de forma detalhada no Papel de Trabalho nº 12 (PT 12).

444. Inicialmente, foram apreciados os aspectos defensivos inerentes aos cargos/funções ocupados capazes de afastar a responsabilização objetiva dos Defendentes constantes da Matriz de Responsabilização. Na sequência, para os responsáveis que permaneceram na Matriz de Responsabilização, ou seja, para os quais não foi possível afastar a responsabilização objetiva, realizou-se a análise dos argumentos de defesa subjetivos, isto é, aqueles que dizem respeito aos fatos e aspectos específicos que envolvem os sujeitos citados nesta TCE.

445. Dessa forma, visando à maior Eficiência Processual, Princípio insculpido no art. 9º do Código de Processo Civil (CPC), a análise da responsabilização foi empreendida, na medida do possível, em duas “etapas”: i) análise de **aspectos objetivos**; e ii) análise de **aspectos subjetivos**.

446. A primeira etapa consistiu na análise de aspectos objetivos, **generalizáveis a outros responsáveis em situação análoga**, como, por exemplo, o cargo ocupado, as funções e competências do cargo, e aspectos temporais de ocupação dos cargos, de forma que, se fosse verificado o afastamento da responsabilização nesta etapa, encerrar-se-ia a análise sem a avaliação dos aspectos subjetivos, podendo, o responsável, ser excluído da Matriz de Responsabilização.

447. Nessa etapa foi considerado o possível o aproveitamento de eventuais argumentos defensivos de diferentes agentes que estão em situação processual



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

semelhante (por exemplo, ocuparam o mesmo cargo/função), com vistas a evitar decisões conflitantes e por obediência aos Princípios da Verdade Material e da Segurança Jurídica.

448. Além disso, o artigo 127 do RI/TCDF é enfático ao tratar como personalíssimas apenas as defesas de “*natureza **exclusivamente pessoal***”. Ora, se dois agentes ocuparam os mesmos cargos, ainda que em períodos distintos, é evidente que haverá “*circunstâncias objetivas*” comuns entre os dois responsáveis, como, por exemplo, as competências e o escopo de atuação do cargo/função ocupada.

449. Já a segunda etapa da análise da responsabilização consistiu na análise dos fatores subjetivos, personalíssimos, não generalizáveis a outros responsáveis, por tratarem de elementos relacionados à relação entre o gestor e o achado de forma mais individualizada, considerando fatos e aspectos como a possibilidade de agir, o conhecimento das irregularidades, e a conduta esperada (critério do Gestor Médio).

450. Vale ainda ressaltar que, com base no princípio da Economia Processual, caso um argumento seja determinante e suficiente para o afastamento da responsabilização de um defendente, será dispensada a análise dos demais argumentos de defesa, uma vez que já se teria concluído pela sua procedência.

451. Neste ponto, é importante deixar claro que as conclusões das análises empreendidas neste Processo nº 30.101/2010 não vinculam as conclusões de outros processos de TCE relativos ao Estádio Nacional de Brasília (ENB), isso porque a natureza dos achados e as circunstâncias verificadas na presente análise não necessariamente vão se repetir nos demais autos de TCE, devendo ser analisados individualmente os casos concretos e suas idiossincrasias nos respectivos processos.

452. Por fim, vale também pontuar que o afastamento da responsabilização, em sede de processo de controle externo, não afasta as eventuais responsabilizações penais e cíveis (improbidade administrativa) que são apuradas em outras esferas da Justiça, uma vez que os escopos de atuação são diferentes.



2.1. Análise

453. Com o objetivo de manter a concisão desta instrução, as argumentações que foram consideradas procedentes e suficientes para excluir determinado responsável da Matriz de Responsabilização não serão apresentadas aqui com nível aprofundado de análise.

454. Optou-se por abordar com maiores detalhes neste documento apenas os argumentos acerca da responsabilização que foram considerados improcedentes, cujo exame está devidamente acompanhado das razões técnicas e jurídicas que, no entender desta unidade técnica, fundamentam a responsabilização de

455. Não obstante, a análise completa consta no PT 12 – Análise da Responsabilização.

2.1.1. Aspectos objetivos

2.1.1.1. Agentes da TERRACAP

456. Diversos aspectos objetivos foram apresentados pelos agentes da TERRACAP que podem ser analisados de forma generalizada.

457. Conforme explicado no PT 12, esta equipe técnica, após profunda análise, **concluiu pelo afastamento da responsabilização dos agentes da TERRACAP em relação aos casos concretos dos Achados 1 a 8 tratados nestes autos.**

458. Esta equipe técnica, com base na análise do caso concreto e levando em conta a natureza eminentemente técnica de engenharia dos Achados R1 a R8, conclui pela **exclusão de todos os agentes da TERRACAP da Matriz de Responsabilização da TCE tratada nestes autos.**

459. Assim, sugere-se a **exclusão** dos seguintes responsáveis da Matriz de Responsabilização:

- i) Dalmo Alexandre Costa – Diretor Presidente da TERRACAP;
- ii) Marcelo Piancastelli de Siqueira – Diretor Presidente da TERRACAP;
- iii) Antonio Carlos Rebouças Lins – Diretor Presidente da TERRACAP;
- iv) Abdon Henrique de Araújo – Diretor Presidente da TERRACAP;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

- v) Luís Antônio Almeida Reis - Diretor Técnico e de Edificações da TERRACAP;
- vi) Leonam Santos Paes - Executor da TERRACAP;
- vii) Rony Figueredo Corrêa - Executor da TERRACAP; e
- viii) Fellipe Xavier de Sousa - Executor da TERRACAP.

2.1.1.2. Diretores Presidentes da NOVACAP que deixaram o cargo antes da Decisão nº 6.809/2011

460. Na análise das Alegações de Defesa, percebeu-se uma situação objetiva com condão de afastar a responsabilização de Diretores Presidentes da NOVACAP que deixaram o cargo antes da Decisão nº 6.809/2011 do TCDF.

461. São dois os responsáveis nessa situação: Sr. Celso Roberto Machado Pinto (Arrolado nos Achados R.3 a R.7) e o Sr. Mauricio Canovas Segura (Arrolado nos Achados R.3 a R.8).

462. Constatou-se, nesse caso concreto, a impossibilidade de tais gestores serem responsabilizados por omissão em relação às possíveis providências para sanear as irregularidades conhecidas a partir da Decisão nº 6.809/2011 de 15.12.2011, uma vez que, à época em que ocuparam os cargos, não havia ainda dever de agir derivado de tal decisão, pressuposto necessário para a omissão culposa capitulada na Matriz de Responsabilização.

463. Assim, quanto aos achados R.3 a R.8, esta equipe técnica conclui pelo afastamento da responsabilização dos Presidentes da NOVACAP anteriores à Decisão nº 6.809/2011.

464. Já sobre os achados R.1 e R.2, vale notar que nenhum deles foi arrolado nesses achados.

465. Esta equipe técnica conclui pela exclusão da responsabilidade os Diretores Presidentes da NOVACAP anteriores à Decisão nº 6.809/2011, proferida em 15.12.2011.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

466. Assim, sugere-se a **exclusão** dos seguintes responsáveis na Matriz de Responsabilização:

- i) Celso Roberto Machado Pinto - Diretor Presidente da NOVACAP; e
- ii) Mauricio Canovas Segura - Diretor Presidente da NOVACAP.

**2.1.1.3. Responsabilização dos Diretores Presidentes da NOVACAP
a partir da Decisão nº 6809/2011 de 15.12.2011**

467. Quanto aos demais Presidentes da NOVACAP, houve alguma argumentação de cunho objetivo no sentido de afastar a responsabilização desses gestores em relação aos achados levantados e apurados neste processo.

468. Adiantando o resultado da análise, **esta equipe técnica concluiu que os argumentos não são suficientes para afastar a responsabilização.**

469. Conforme discutido no tópico anterior, **o Diretor Presidente, como gestor máximo de uma entidade pública, é responsável pelo estabelecimento, manutenção e aprimoramento de uma estrutura de controle interno.**

470. Tal controle interno deve exercer um controle sobre todos os atos administrativos exercidos dentro da entidade e deve se pautar por diversos métodos e princípios.

471. Evidentemente, **considerando o Princípio Constitucional da Eficiência na Administração Pública**, homenageado na decisão do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT), no Acórdão nº 893.258, apresentado na Defesa do Sr. Juvenal Batista, **não seria razoável esperar que o Diretor Presidente revisasse e refizesse todos os atos administrativos em termos de aprofundamento técnico.**

472. Em verdade, **não é esperado do Diretor Presidente revisões técnicas do mesmo nível de aprofundamento dos atos executados pelos profissionais de nível operacional.**

473. Em primeiro lugar porque isso, de fato, tornaria ineficaz a delegação de competências interna da entidade. Em segundo lugar, porque isso aumentaria em muito o custo temporal para o exercício das atividades da empresa. Em terceiro lugar,



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

porque é humanamente impossível alguém revisar minuciosamente todos os atos técnicos de uma entidade.

474. **O que se espera de um Diretor Presidente é a implantação, manutenção e aprimoramento de um sistema de Controle Interno capaz de minimizar a ocorrência de desvios (em sentido amplo) e maximizar a capacidade de correção desses desvios.**

475. Em outras palavras, espera-se que o Diretor Presidente tenha iniciativa para a correção de possíveis/prováveis irregularidades existentes no âmbito de sua entidade. Obviamente, não se espera que o Presidente, como indivíduo, exerça a correção das irregularidades, mas que ele ordene e determine medidas para a revisão dos procedimentos e dos atos administrativos que possam configurar uma irregularidade.

476. Na mesma linha de argumentação do item anterior, não se espera que o Diretor Presidente deixe a “inércia” de seu “controle padrão” sem a existência de algum motivo legítimo para isso. Afinal, presumem-se legais os atos administrativos executados pelos empregados da entidade.

477. Todavia, **a existência de Decisões do Tribunal de Contas**, com força de determinação em alguns achados (R.1 e R.2) e de recomendação em outros (R.3 a R.8), **juntamente com as diversas Informações produzidas pelo corpo técnico de auditores de controle externo especialmente a partir da Decisão nº 6809/2011** (incluindo as instruções determinadas pelo Plenário), em que são registradas as irregularidades e respectivas medidas corretivas nos termos do Manual de Auditoria, **e, ainda, dos Pareceres do Parquet especial**, todo esse arcabouço técnico e jurídico levantado pela Corte, **eram motivo mais do que suficiente para o Diretor Presidente adotar medidas internas** (como ordens, determinações e despachos) **demandando a correção/revisão das prováveis irregularidades apontadas e o aperfeiçoamento dos procedimentos de fiscalização e dos controles internos.**

478. É verdade que, naquela época, tratava-se de prováveis irregularidades, como esta equipe vem registrando, não sem motivo. As irregularidades, formalmente, apenas tiveram sua confirmação e concordância pelo Tribunal Pleno quando da instauração da TCE, já posteriormente ao fim do contrato.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

479. Dessa forma, quando do andamento do processo, tratava-se de prováveis irregularidades levantadas pelo NFO e ratificadas pelo Parquet junto a esta Corte de Contas. Assim, em que pese não existisse decisão do Plenário confirmando essas irregularidades na época, já era possível prever a possibilidade de sua confirmação em momento futuro, o que de fato ocorreu.

480. Destarte, o Presidente, como última instância hierárquica da entidade e como receptor de comunicações oficiais em nome da entidade (incluindo nessas comunicações oficiais as Decisões e relatórios técnicos deste Tribunal) poderia optar por duas possíveis linhas de ação.

481. A primeira conduta, que seria esperada de um gestor público zeloso com o erário, em obediência ao Princípio da Indisponibilidade do Interesse Público, corolário do regime Republicano (*res publica*, coisa pública), seria a realização da revisão dos pagamentos a maior apontados, reiteradamente, pelo corpo técnico do Tribunal, evitando a concretização de prejuízos maiores.

482. A segunda conduta, que implica na assunção de um risco, consiste na manutenção do status quo contratual, mesmo sob os questionamentos dos Órgãos Técnico e Ministerial do TCDF, resumindo-se as ações tomadas em, essencialmente, apresentar contrarrazões de justificativa, sem a adoção fática de medidas capazes de impedir a concretização do dano.

483. Vale esclarecer: o ato não se torna ilícito somente após a decisão do TCDF que instaurou a TCE, mas, sim, desde o momento em que ele se desviou da legalidade.

484. Além disso, as autoridades já tinham conhecimento do forte questionamento existente sobre esses atos por parte dos agentes de controle externo, de forma que não é possível alegarem que houve uma “surpresa” em termos de confirmação da ilegalidade.

485. Vale deixar claro, por outro lado, que a natureza estratégica e política do cargo não pode ser utilizada como escudo contra a responsabilização por atos antieconômicos que ocorreram sob a supervisão e gerência do gestor máximo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

486. O Consórcio contratado visava a maximização do seu lucro, dada a sua natureza de associação de duas empresas construtoras privadas contratadas para a execução de uma grande obra.

487. A NOVACAP (e o Distrito Federal, em sentido amplo), por sua vez, visava a reforma do ENB para os eventos esportivos da FIFA, pelo preço justo e com qualidade compatível, uma vez que atua em nome da Administração Pública na execução de uma obra pública custeada por recursos públicos, o que impõe a obrigatória observância ao Princípio Constitucional da Eficiência e de seu derivado direto, o princípio da Economicidade.

488. Se o Órgão Técnico de Controle Externo, que goza de forte presunção de imparcialidade e de capacidade técnica, alerta que o contrato possui diversos itens superfaturados e que esse prejuízo pode atingir a ordem de dezena de milhões, a postura de um legítimo defensor de interesses da Pessoa Jurídica Pública seria se apoiar nessas análises para advogar (em sentido amplo) em seu favor nas revisões contratuais e na execução do contrato.

489. Vale lembrar que o Ordenamento Jurídico Pátrio confere ao Estado, pelo Princípio da Indisponibilidade do Interesse Público e pelo Princípio da Supremacia do Interesse Público, diversos mecanismos para, em sede de contratos administrativos, proteger o Erário.

490. Assim, diante da análise apresentada e considerando:

- i) Que a Unidade Técnica (NFO), com a concordância do MPJTCDF, com o devido encaminhamento pelo Tribunal, em suas diversas análises já havia sinalizado para a existência de irregularidades e proposições corretivas possíveis, nos termos do Manual de Auditoria do TCDF;
- ii) Que os Diretores Presidentes detinham o poder para determinar a adoção de medidas corretivas tempestivas para evitar a concretização do dano ao final do contrato (como a glosa de valores pagos a maior com o ajuste ainda em andamento) ou, caso o dano já tivesse sido concretizado, para acionar seu corpo técnico e jurídico com vistas a reaver o prejuízo apontado pelo corpo técnico do TCDF;
- iii) Que o Diretor Presidente, como representante máximo da entidade,



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

é o destinatário natural das Decisões proferidas pelo TCDF endereçadas à NOVACAP;

iv) Que, ao adotar a manutenção do *status quo* contratual, houve a assunção de risco pelo gestor máximo do órgão, tendo em vista a prévia indicação de irregularidade por órgãos de controle competentes, cuja confirmação posterior era possível de ocorrer;

v) Que a mera existência de decisões do TCDF demandando explicações sobre possíveis irregularidades era motivo mais do que suficiente para que o Diretor Presidente deixasse a inércia de seu controle padrão e passasse a promover as necessárias correções e revisões de procedimentos, além de buscar aprimorar os controles internos atuantes sobre o contrato, custeado por recursos públicos, com valor da ordem de centenas de milhões de reais;

vi) Que a natureza política e estratégica do seu cargo não pode ser utilizada como escudo contra a responsabilização por quaisquer atos antieconômicos cometidos no âmbito da entidade sob a sua gestão; e

vi) Que o comportamento esperado dos gestores deve ser norteado para defender o patrimônio da entidade que os emprega, especialmente em se tratando da Administração Pública, na gestão dos escassos recursos públicos e considerando o princípio republicano da coisa pública.

491. Por essas razões, esta equipe técnica conclui que **não é possível o afastamento objetivo dos Diretores Presidentes da NOVACAP da responsabilização, a partir do conhecimento da Decisão nº 6809/2011 e da Informação nº 15/2011-NFO, que registraram os achados de auditoria com as irregularidades que, posteriormente, continuaram a ser ratificadas nas informações técnicas subsequentes, todas de conhecimento da NOVACAP.**

492. Os argumentos de caráter subjetivo e personalíssimo serão avaliados na próxima etapa desta análise.



2.1.1.4. Escopo de Responsabilização dos Diretores Técnicos

493. Em suma, de forma semelhante ao já abordado em relação ao Diretor Presidente da NOVACAP, entende-se que, a princípio, o Diretor Técnico não tem condição de revisar e refazer todos os atos a cargo dos órgãos e empregados a ele subordinados.

494. No entanto, o Diretor Técnico é a maior autoridade de natureza técnica que primeiro toma conhecimento das decisões e relatórios do TCDF, afora o Diretor Presidente, e a quem compete a fiscalização e o controle dos serviços a cargo de seu setor, cabendo destacar as competências da Diretoria de Edificações no artigo 15 do Regimento Interno de 2012 da NOVACAP.

495. Vale ressaltar que, abaixo da Diretoria de Edificações, encontram-se o Serviço de Fiscalização de Obras e o Serviço de Orçamento, entre diversos outros órgãos internos.

496. Assim, após o conhecimento de relatórios e decisões dos órgãos de controle que abordem prováveis irregularidades na execução de contratos sob a responsabilidade de sua diretoria, entende-se que o Diretor Técnico, como gestor público que se situa próximo ao topo da cadeia de decisões capaz de promover o aperfeiçoamento dos atos administrativos de natureza técnica, detém grande responsabilidade, senão a maior, no sentido de buscar rever e promover as devidas correções e demais medidas saneadoras tempestivas em relação às falhas apontadas.

497. Assim, o Diretor Técnico que, ao tomar conhecimento acerca de prováveis irregularidades com risco ao Erário na execução dos contratos sob sua responsabilidade, seja pelos relatórios dos órgãos de controle interno ou externo, optar por não promover nenhuma revisão dos preços indicados como superestimados ou adoção de metodologias de revisão das medições, entre outros, toma para si o risco de ser responsabilizado por não agir com o devido zelo pela coisa pública.

498. Essa conduta fica especialmente agravada ao se considerar o fato de ser possível evitar prejuízos durante o andamento do ajuste mediante a promoção das devidas correções e glosas nas medições subsequentes, oportunidade que se perde



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

ao deixar findar o contrato sem a adoção de qualquer medida saneadora tempestiva, o que, indubitavelmente, constitui nexo causal para a consolidação dos prejuízos.

499. Por essas razões, esta equipe técnica conclui que **não é possível o afastamento** objetivo **dos Diretores Técnicos da NOVACAP da responsabilização, a partir do conhecimento da Decisão nº 6.809/2011 e da Informação nº 15/2011-NFO**, inclusive decisões e informações técnicas subsequentes, que ratificaram os achado de auditoria.

500. Os argumentos de caráter subjetivo e personalíssimo serão avaliados na próxima etapa desta análise.

2.1.1.5. Escopo de Responsabilização entre Orçamentistas e Fiscais, inclusive Supervisor de Fiscalização.

501. Um ponto constantemente argumentado em diversas defesas foi sobre o escopo de responsabilização entre orçamentistas e fiscais.

502. Em linhas gerais, argumenta-se que os achados relacionados a sobrepreços seriam de responsabilidade dos orçamentistas, enquanto os achados relacionados à quantidade recebida e/ou medida seriam de responsabilidade dos fiscais.

503. De forma geral, **tal argumento é procedente como regra geral**, porém **comporta exceções** e, por isso, demandam análises dos achados no caso concreto.

504. **Essa análise não pode ser dar de modo tão segregado e permite exceções**, uma vez que a irregularidade pode possuir peculiaridades e nexos causais diversos que misturam sua natureza, e, por essa razão, os responsáveis pelo orçamento e pela fiscalização foram citados para apresentar suas defesas em relação aos achados em geral.

505. Partindo-se dessa premissa, prossegue-se para a análise dos achados, verificando quais agentes seriam passíveis de responsabilização em cada caso, conforme a avaliação minuciosa dos nexos causais de cada irregularidade

506. Ante o exposto, prossegue-se para análise em cada um dos achados, verificando quais agentes seriam responsáveis.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

507. Serão considerados:
- i) o critério do homem/gestor médio, isto é, qual seria a postura padrão esperada por um orçamentista/fiscal naquela situação;
 - ii) o critério do poder de agir, isto é, se era possível e exigível que o orçamentista/fiscal agisse para evitar a irregularidade;
 - iii) para o orçamentista, se a irregularidade advém da diferença de valor representativo entre o orçamento contratado ou orçamento base e o orçamento paradigma;
 - iv) para o orçamentista, se a irregularidade deriva de um serviço originário na proposta ou de um serviço extra posteriormente adicionado;
 - e
 - iv) para os fiscais, se era possível perceber a existência da irregularidade durante a fiscalização técnica da execução da obra.
508. Além disso, considera-se como principais critérios legais os artigos 20, 26, 113 e 117 do Regimento Interno da NOVACAP de 2012.

ACHADO R.1

509. Pela matriz de responsabilização, eis a descrição:

R.1 – **Superfaturamento por Preços** – *Irregularidades nos serviços "Fornecimento, montagem e desmontagem de forma plana aparente de chapa de compensado plastificado de 18mm com 3 reaproveitamentos" e "Fornecimento, montagem e desmontagem de forma curva aparente de compensado plastificado de 18mm com 3 reaproveitamentos", tais como preços acima do mercado e coeficientes de produtividade subavaliados, que elevaram o preço desses serviços muito acima dos preços de mercado.*

510. A análise de mérito e as conclusões pela manutenção da irregularidade e pela quantificação do prejuízo apontado neste achado estão registradas em detalhes no PT nº 04.

511. Este achado possui natureza eminentemente orçamentária, pois é decorrente da superestimativa dos custos de serviços nas CPUs apresentadas pelo



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

Consórcio contratado para as fôrmas planas e curvas de compensado plastificado 18 mm, com a previsão de apenas 3 reaproveitamentos e com preços de insumos acima de mercado e coeficientes de produtividade subavaliados.

512. Primeiramente, analisa-se a responsabilidade objetiva dos orçamentistas.

513. Para subsidiar a análise da cadeia de causalidade da irregularidade, cabe destacar que os custos unitários das fôrmas planas e curvas do orçamento base da licitação já estavam superestimados (R\$ 92,00 e R\$126,85) em relação aos custos de referência do NFO (R\$ 45,56 e R\$ 55,11), e eram muito próximos - até ligeiramente superiores - aos apresentados pelo Consórcio (R\$90,24 e R\$126,68), que efetivamente concretizaram o superfaturamento.

514. Dessa forma, os sobrepreços verificados no orçamento base do certame propiciaram a contratação com preços lesivos ao Erário, pois o Consórcio contratado apresentou praticamente os mesmos custos superestimados em sua proposta, e, assim, auferiu ganhos extraordinários, decorrentes dos pagamentos superfaturados.

515. Registra-se que, por ocasião da licitação, o Tribunal já apresentava questionamentos acerca do número de aproveitamentos das fôrmas, e as análises desses serviços de grande relevância material prosseguiram ao longo do contrato, quando diversas correções foram apropriadas às composições e pôde-se quantificar o sobrepreço e superfaturamento da ordem de R\$ 23 milhões.

516. Portanto, percebe-se que se trata de um achado acerca de superfaturamento por sobrepreços com gênese na planilha orçamentária da licitação e de serviços originários, ou seja, não foram derivados de serviços extras adicionados ao longo da contratação.

517. Neste caso, a princípio, não há como afastar a responsabilização objetiva do profissional orçamentista da NOVACAP responsável pelo orçamento base da licitação.

518. A estrutura da NOVACAP contava com a Seção de Orçamento – SEORÇA subordinada à Diretoria Técnica para a elaboração de orçamentos e outras atividades afins (art. 26 do RI/2012 da NOVACAP), e, posteriormente, foi criado o Núcleo de Orçamento - NUORÇA (art. 117 do RI/2012 da NOVACAP), subordinado à



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

Gerência Técnica, com a competência para elaborar orçamento de projetos, obras e serviços de construção civil e infraestrutura afetos à Diretoria de Obras Especiais - DOE (responsável pela reforma do ENB), elaborar composições não existentes na tabela da NOVACAP e critérios de medição, ou mesmo aprovar orçamentos elaborados por terceiros e fiscalizadas pela DOE, entre outros.

519. Nesse contexto, entende-se que os orçamentistas do NUORÇA/DOE por terem atuado posteriormente ao início da execução contratual, não teriam contribuído para a concretização da irregularidade, uma vez que não foram responsáveis pelo orçamento inicial, e não detinham poder-dever de agir para corrigir os preços superfaturados que se originaram do orçamento base, salvo se houvesse ordem superior provida de seus superiores como do titular da Diretoria de Obras Especiais ou mesmo do Diretor Presidente. Neste caso, aos orçamentistas que atuaram após o início do contrato competia avaliar apenas os serviços extras que foram incorporados à reforma do ENB, e não os serviços originários da licitação.

520. **A primeira orçamentista, Sra. Thelma Consuelo Parada Ribeiro foi a orçamentista que atuou no período da licitação e assina o orçamento do certame**, tendo sido citada, no Achado R1, por ação culposa, na modalidade imperícia, ao aprovar as CPU's de fôrma plana e curva de chapa compensada plástica com sobrepreço, e por omissão culposa, na modalidade negligência, por não adotar as providências necessárias para corrigir as irregularidades apontadas nas Decisões nºs 1.833/10, 1.205/11 e 6809/11. **Portanto, essa orçamentista detém responsabilidade objetiva pela irregularidade e terá analisada a sua defesa específica em tópico posterior neste mesmo Papel de Trabalho.**

521. A segunda orçamentista citada neste achado, Sra. Josimar Ferreira Evangelista, Chefe do NUORÇA, atuou posteriormente à elaboração do orçamento da licitação.

522. **Assim, entende-se que deve ser afastada a responsabilização do orçamentista que atuou posteriormente ao início da contratação, devendo ser excluída da Matriz de Responsabilização do Achado R1 a Sra. Josimar Ferreira Evangelista - Chefe do NUORÇA II - Orçamentista NOVACAP.**



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

523. Passa-se à análise da responsabilidade objetiva do fiscal e supervisor de fiscalização.

524. Como já registrado, o fiscal, como regra geral, não seria o responsável direto por prejuízos decorrentes de sobrepreço nos serviços contratados, mas deve-se avaliar se a ele era possível perceber a existência da irregularidade durante a fiscalização técnica da execução da obra e tomar alguma atitude perante a esse fato, no caso concreto.

525. Sem maiores delongas, para o presente caso concreto, entende-se que não se pode afirmar com absoluta certeza se os fiscais teriam condição de perceber o superfaturamento nos preços dos serviços em tela, nem que poderiam promover a correção dos preços contratados sem a solicitação dos seus superiores, que já tinham conhecimento das Decisões do TCDF. Assim, eles não poderiam atestar faturas com preços menores que os contratuais salvo se recebessem ordens dos seus superiores da DOE para tanto, ficando prejudicados os chamamentos por ação e omissão culposa da Matriz de Responsabilização.

526. **Logo, entende-se pela exclusão dos fiscais da Matriz de Responsabilização do Achado R.1, no caso dos Senhores Luiz Rogério Pinto Gonçalves – Supervisor e Gerente de Fiscalização e João Marcelo de Oliveira Pimenta – Fiscal.**

527. **Será mantida a responsabilização objetiva apenas da orçamentista Sra. Thelma Consuelo Parada Ribeiro, por ter atuado no período da licitação e assinado o orçamento do certame que propiciou a contratação dos serviços com sobrepreço.**

528. Vale esclarecer que as condições subjetivas e personalíssimas apresentadas na defesa serão analisadas na parte final deste Papel de Trabalho.

529. Na prática, conclui-se pela exclusão da responsabilização relativa ao Achado R.1 dos senhores:

- i) Luiz Rogério Pinto Gonçalves - Supervisor e Gerente de Fiscalização da NOVACAP;
- ii) João Marcelo de Oliveira Pimenta - Fiscal da NOVACAP; e



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

iii) Josimar Ferreira Evangelista - Chefe do NUORÇA II – orçamentista da NOVACAP.

ACHADO R.2

530. Pela matriz de responsabilização, eis a descrição:

R.2 – **Superfaturamento por Preços** – *Os cálculos de mobilização e desmobilização de equipamentos e mão de obra não foram comprovados, conforme exigido pelo item IV da Decisão nº 1.833/2010. A mobilização de equipamentos foi calculada utilizando metodologia equivocada, sem fundamentação teórica e de forma superfaturada.*

531. A análise de mérito e as conclusões pela manutenção da irregularidade e pela quantificação do prejuízo apontado neste achado estão registradas em detalhes no PT nº 05

532. Este achado possui natureza eminentemente orçamentária, de forma que sua origem está na superestimativa dos cálculos realizados para os custos de mobilização e desmobilização dos equipamentos e da mão de obra.

533. Em essência, os cálculos realizados para tais custos foram feitos considerando diversas premissas, como a origem dos veículos, origem dos trabalhadores, o fato do custo da mobilização da central dosadora de concreto estar diluído em sua CPU (ver PT 05), todavia, após análise do NFO, confirmada, em sua maior parte, por esta equipe técnica, verificou-se a superestimativa dos custos de mobilização e desmobilização.

534. Acontece que, na planilha com os critérios de medição, verificou-se, para os itens “02.01.500 Mobilização” e “11.02.000 Desmobilização”, o seguinte critério: “O Consórcio deverá apresentar a composição de custos, bem como a comprovação de despesas, através da apresentação de notas fiscais e/ou recibos e contratos de prestação de serviços, conforme a Decisão de TCDF nº 1833/2010.”

535. Retomando a Decisão nº 1.833/2010:

IV. determinar à Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil – NOVACAP que:

(...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

*d) adote os seguintes procedimentos propostos na Nota Técnica nº 03/10 – NFO: (...) d.3) **certifique-se de exigir da futura contratada o detalhamento dos custos relativos a mobilização e desmobilização**, os quais **só deverão ser pagos mediante efetiva comprovação de sua ocorrência**;*

Vale verificar também a Decisão nº 6.803/2011:

*V - determinar à Novacap que dê cumprimento ao item "III-b" da Decisão n.º 1205/11, **havendo necessidade de se reavaliar a planilha de custos, repactuar o contrato e glosar os valores pagos a mais relacionados** com o índice de reaproveitamento das formas de madeira, **aos custos de mobilização e desmobilização** e à aplicação da Lei nº 12.350, de 20 de dezembro de 2010, disso dando conhecimento ao Tribunal no prazo de 30 (trinta) dias;*

536. Assim, percebe-se que já havia **determinação** (e não mera recomendação) para que a NOVACAP (e, obviamente, seus agentes) procedessem com **a exigência de comprovação dos custos de mobilização e que somente autorizasse o pagamento após a efetiva comprovação da ocorrência**.

537. Na Defesa do Sr. João Marcelo de Oliveira Pimenta (peça 469), foi anexado o Ofício nº 704/2011-DE, de 20.12.2011, que demonstra o Detalhamento dos Custos de Mobilização e Desmobilização apresentado pelo Consórcio, em cumprimento à Decisão n.º 1.833/2010.

538. Assim, **os agentes da NOVACAP já estavam devidamente munidos do Detalhamento dos Custos** logo após a Decisão nº 6.803/2011, momento a partir do qual deveriam proceder com a exigência de comprovação efetiva dos gastos para, somente após isso, realizar os pagamentos.

539. Nesse contexto, cabe delimitar as possibilidades de atuação da fiscalização. No entendimento desta equipe técnica, **a conduta exigível da Fiscalização seria a exigência de comprovação efetiva dos custos**, conforme previsto no **próprio critério de medição, o qual demandava a comprovação das**



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

despesas, através da apresentação de notas fiscais e/ou recibos e contratos de prestação de serviços.

540. Observa-se que, na cadeia de atos, **a Fiscalização tinha o poder-dever de agir e exigir a comprovação efetiva desses custos.**

541. Percebe-se que, em que pese a irregularidade tenha gênese orçamentária, **sua consumação** dependia **de inação (omissão) por parte da equipe de fiscalização.**

542. Vale esclarecer que o escopo de atuação possível da fiscalização era apenas a exigência da comprovação dos custos, **não sendo de seu escopo a verificação dos cálculos orçamentários.** Importante destacar o contido no artigo 20 do Regimento Interno da NOVACAP de 2012.

543. Contudo, no caso em exame, nas alegações de defesas apresentadas não consta **documentação demonstrando que a fiscalização observou o critério de medição previsto para a mobilização e desmobilização. O que se constata foi a realização de pagamento desse serviço, sem a comprovação dos custos incorridos pelo consórcio,** em afronta direta ao exigido pela Decisão desta Corte de contas e incluída como critério de medição do serviço.

544. Assim, conclui-se que, para este Achado R.2, **pela responsabilização da Equipe de Fiscalização,** tendo em vista que **estes tinham o poder-dever de agir para exigir a comprovação efetiva dos custos de mobilização e desmobilização.**

545. Quanto aos Orçamentistas, é importante analisar o Orçamento Base, a proposta do Consórcio e os gastos finais.

546. Percebe-se que o valor orçado pelos orçamentistas da NOVACAP foi ligeiramente superior aos da proposta inicial do Consórcio. Esse valor foi modificado ao longo da execução contratual.

547. Vale esclarecer que, mesmo tendo o valor do serviço sido alterado ao longo da execução contratual, isso não exime o fato de que a orçamentação foi deficiente, visto que desde a fase da licitação e da elaboração da planilha de referência da licitação os preços não estavam suficientemente detalhados e



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

devidamente acompanhadas das premissas utilizadas para a adequada apropriação dos custos, o que, por sua vez, deu ensejo ao superfaturamento desse serviço.

548. Dessa forma, quanto aos orçamentistas, **não há de se falar em afastamento de suas responsabilidades de forma objetiva.**

549. Por fim, é imperioso destacar que a irregularidade trata de um **serviço originário**, tanto do contrato como do orçamento base da licitação. Ou seja, **não se refere a um serviço extra adicionado ao longo da execução contratual**, e que teria passado, novamente, pelo crivo dos Orçamentistas, conforme prescreve o inciso I do artigo 26 e os incisos I e II do artigo 117 do Regimento Interno de 2012 da NOVACAP.

550. Dessa forma, entende-se que **orçamentistas que atuaram posteriormente ao início da execução contratual não teriam contribuído para a concretização da irregularidade**, uma vez que **não detinham poder-dever de agir para corrigir os preços superfaturados.**

551. Assim, no entender desta equipe técnica não há que se falar **na responsabilização de orçamentistas posteriores ao início da execução contratual.**

552. Na prática, conclui-se pela **exclusão** da responsabilização pelo Achado R.2 da Sra Josimar Ferreira Evangelista - Chefe do NUORÇA II - Orçamentista da NOVACAP.

ACHADO R.3

553. Pela matriz de responsabilização, eis a descrição:

R.3 – **Superfaturamento por Preços** – *No serviço "Montagem das gruas", o insumo referente ao transporte de grua foi cobrado em duplicidade e com coeficiente superestimado*

554. A análise de mérito e as conclusões pela manutenção da irregularidade e pela quantificação do prejuízo apontado neste achado estão registradas em detalhes no PT nº 06.

555. Este achado possui natureza eminentemente orçamentária, pois é decorrente da superestimativa dos custos de CPU apresentadas pelo Consórcio contratado para o serviço "Montagem das Gruas", contendo "insumo" indevido



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

referente ao transporte de grua dentro do canteiro (“Carga e descarga de equipamentos pesados em carret”), cobrado indevidamente e em duplicidade, agravado ainda por aplicação de coeficiente superestimado.

556. Ressalta-se que, conforme concluído na análise de mérito que manteve o achado (PT nº 06 – Análise do Achado R3) essa movimentação no canteiro para a montagem da grua já é inserida nos serviços de mobilização e desmobilização de equipamentos (não se entrega uma grua deixando-a na entrada do canteiro de obras, a mobilização inclui o seu deslocamento até o ponto de instalação), fato confirmado pela própria empresa VIA mediante o Parecer da Consultoria Aldo Mattos. Afora a indevida inclusão do insumo, o coeficiente/valor considerado foi extremamente exorbitante.

557. Primeiramente será alisada a responsabilidade objetiva dos orçamentistas.

558. Para subsidiar a análise da cadeia de causalidade da irregularidade, importante destacar que o custo unitário do serviço “Montagem das guias” do orçamento base já estava superestimado (R\$ 445.644,17) em relação ao “preço de referência” do NFO (apenas considerando a exclusão do insumo indevido de transporte da grua – “carga e descarga de equipamento em carret” (R\$ 332.676,53).

559. Dessa forma, entende-se que o sobrepreço verificado no orçamento base do certame propiciou a contratação com preços superfaturados, pois o Consórcio contratado apresentou preço superestimado de “Montagem das Guas” em sua proposta com a inserção de insumo indevido, em duplicidade e, assim, auferiu ganhos extraordinários decorrentes dos pagamentos superfaturados.

560. Portanto, conclui-se que se trata de um achado acerca de superfaturamento por sobrepreço com gênese na planilha orçamentária da licitação e de serviços originários, ou seja, não foram derivados de serviços extras adicionados ao longo da contratação.

561. Neste caso, cabe a responsabilização objetiva do profissional orçamentista da NOVACAP responsável pelo orçamento base da licitação, seja pela sua elaboração direta ou pela aceitação de orçamento elaborados por terceiros.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

562. **A Sra. Thelma Consuelo Parada Ribeiro foi a orçamentista que atuou no período da licitação e assina o orçamento do certame**, tendo sido citada, no Achado R3, por ação culposa, na modalidade imperícia, ao aprovar a CPU do serviço “Montagem das gruas” com insumo em duplicidade e superfaturado, e por omissão culposa, na modalidade negligência, por não adotar as providências necessárias para corrigir as irregularidades apontadas nas Decisões nº 6.809/11. **Portanto, essa orçamentista detém responsabilidade objetiva pela irregularidade e terá analisadas as suas razões de defesa específicas em tópico posterior neste mesmo Papel de Trabalho.**

563. **Passa-se à análise da responsabilidade objetiva do fiscal e supervisor de fiscalização.**

564. Há que se considerar também na avaliação da responsabilização objetiva dos fiscais o seguinte: i) a Decisão nº 6809/2011 foi enviada diretamente à direção da NOVACAP, e, nesse sentido, o conhecimento do risco e a maior responsabilidade por determinar a adoção de providências para aprimorar os controles e determinar a revisão e a correção de todas composições do contrato pelo setor de orçamento era da cadeia de comando da entidade, especialmente do Diretor Presidente e da titular da DOE; ii) embora pudessem adotar providências nesse sentido, os fiscais não detinham a competência direta para proceder as alterações nas CPUs.

565. Assim, considera-se que esses pontos conduzem a um entendimento pela adoção de um maior conservadorismo nesta responsabilização, tendo em vista que os fiscais não são os responsáveis diretos pela revisão e alteração das CPUs, que o peso de sua omissão não tem comparação, salvo melhor juízo em contrário, do que do da cadeia de comando da NOVACAP em relação ao alerta da Decisão nº 6809/2011. Assim, haja vista as especificidades deste caso concreto, entende-se que, excepcionalmente, os citados fiscais podem ser excluídos da reponsabilidade objetiva neste caso.

566. **Logo, entende-se pela exclusão dos fiscais da Matriz de Responsabilização do Achado R3, no caso dos Senhores Luiz Rogério Pinto**



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

Gonçalves – Supervisor e Gerente de Fiscalização e João Marcelo de Oliveira Pimenta – fiscal.

567. Será mantida a responsabilização objetiva apenas da orçamentista Sra. Thelma Consuelo Parada Ribeiro, que foi quem atuou no período da licitação e assina o orçamento do certame que propiciou a contratação dos serviços com sobrepreço.

568. Na prática, entende-se pela exclusão da responsabilização pelo Achado R.3 dos senhores:

i) Luiz Rogério Pinto Gonçalves - Supervisor e Gerente de Fiscalização da NOVACAP; e

ii) João Marcelo de Oliveira Pimenta - Fiscal da NOVACAP.

ACHADO R.4

569. Pela matriz de responsabilização, eis a descrição:

R.4 – **Superfaturamento por Quantidade** – *Nas medições do serviço "Armadura de aço para estruturas em geral, CA-50, diâmetro de 16,0 mm, corte e dobra na obra", o peso considerado para as barras de aço é superior ao valor médio fornecido como referência pela NBR 7480, que disciplina a produção do aço destinado a armadura para estruturas de concreto armado*

570. A análise de mérito e as conclusões pela manutenção da irregularidade e pela quantificação do prejuízo apontado neste achado estão registradas em detalhes no PT nº 07.

571. Este achado possui natureza eminentemente quantitativa, pois é decorrente de medições de quantidades a maior dos serviços de armadura, devido à sobrelevação da quantidade de aço aplicado em decorrência da mera adoção de valores arredondados (com uma casa decimal) de massa nominal linear média de aço CA-50, previstos na NBR 4780, sem qualquer justificativa eminentemente técnica para não adotar os mesmos valores médios sem arredondamento (com três casas decimais), que resultariam em quantitativos mais conservadores e favoráveis ao Erário.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

572. Como trata-se de superfaturamento de quantidades decorrente da forma de medição adotada, somente foram responsabilizados os fiscais.

573. Passa-se à análise da responsabilidade objetiva do fiscal e do supervisor de fiscalização.

574. A fiscalização técnica é diretamente responsável pela medição dos serviços executados, nos termos do art. 113 do RI da NOVACAP, que prevê, entre diversas competências da Gerência de Fiscalização: **“VI - proceder a medição dos serviços executados para efeito de apropriação de custos, elaboração de relatórios, e atestado de faturas de contratos de obras e serviços afetos a sua Diretoria”.**

575. A correta apropriação dos custos de um serviço implica em buscar a correspondência direta e mais exata possível com os tipos e quantidades de insumos, equipamentos e mão de obra efetivamente aplicados nos serviços executados na obra.

576. Nesse sentido, a fiscalização técnica tem a incumbência de exercer a fiscalização e o controle da execução dos serviços na busca do maior rigor técnico e qualidade do produto entregue, bem como de atestar as medições e faturas de forma mais acurada possível, tomando como base os critérios de medição previstos.

577. No presente caso, constatou-se na análise de mérito, em suma, que:

- não havia polêmica quanto ao critério de medição previsto no contrato, consistindo na aplicação da massa nominal linear do aço CA 50 previsto da norma NBR 4780 às quantidades lineares de aço aplicadas na obra;

- não havia motivação eminentemente técnica para a adoção dos valores de massa linear nominal do aço previstos na norma com arredondamento para uma casa decimal, para fins de obtenção de quantitativos de medições, em detrimento dos valores exatos da norma com três casas decimais, especialmente quando os impactos financeiros desses arredondamentos eram materialmente relevantes;

- a principal justificativa apontada ao longo das defesas para a adoção de tais valores era o fato de terem sido arredondados nas pranchas dos projetos.

Assim, a irregularidade em comento insere-se completamente na seara de



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

atuação dos fiscais, pois o achado tem comonexo causal a forma de aplicação do critério de medição, aspecto de total responsabilidade da fiscalização, não se podendo afastar a responsabilidade objetiva desses agentes públicos, considerando especialmente que lhes competia adotar a forma mais acurada de medição com base no critério previsto.

578. Ademais, a correção da forma de medição com base nas decisões desta Corte de Contas proferidas durante a execução contratual não necessitava de autorizações de outros gestores ou mesmo ordens superiores dos dirigentes da DOE ou do Diretor Presidente, mas apenas um mero ajuste nos cálculos.

579. Aos responsáveis citados, Sr. Luiz Rogério Pinto Gonçalves – supervisor e gerente de fiscalização, e João Marcelo de Oliveira Pimenta – fiscal, foram imputadas as condutas de ação culposa, na modalidade imprudência, ao atestar a execução de serviços superfaturados, e omissão culposa, na modalidade negligência, por não adotar as providências necessárias para corrigir a irregularidade apontada por meio da Decisão nº 6809/11 e 2540/13.

580. Logo, será **mantida** a responsabilização objetiva dos fiscais citados na Matriz de Responsabilização do Achado R4, no caso dos Senhores Luiz Rogério Pinto Gonçalves – Supervisor e Gerente de Fiscalização e João Marcelo de Oliveira Pimenta – fiscal.

581. Na prática, **não há alteração na Matriz de Responsabilização neste achado**.

ACHADO R.5

582. Pela matriz de responsabilização, eis a descrição:

R.5 – **Superfaturamento por Preços** – *Em várias composições de serviços, tais como o fornecimento e aplicação dos concretos, montagem das gruas, camada impermeabilizadora e armadura de aço, foram incluídos os insumos "Caminhão Munck 6 ton", "Grupo Gerador" e "Guindaste Madal", de forma não transparente, incomum e com coeficientes de utilização superestimados*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

583. A análise de mérito e as conclusões pela manutenção da irregularidade e pela quantificação do prejuízo apontado neste achado estão registradas em detalhes no PT nº 08.

584. Este achado possui natureza eminentemente orçamentária, pois é decorrente da superestimativa dos custos de CPUs apresentadas pelo Consórcio contratado decorrentes da inclusão indevida dos insumos "*Caminhão Munck 6 ton*", "*Grupo Gerador*" e "*Guindaste Mada*" pulverizados em diversos serviços, o que propiciou pagamento em duplicidade, pois esses equipamentos representam custos indiretos e deveriam ser apropriados apenas na Administração Local, conforme análise de mérito vista no PT nº 08.

585. Primeiramente será analisada a responsabilidade objetiva dos orçamentistas.

586. No caso em exame, observa-se que os sobrepreços verificados no orçamento base do certame propiciaram a contratação com preços lesivos ao Erário, pois o Consórcio contratado teve margem para apresentar preços superestimados, com inserção de insumos indevidos e em duplicidade com os já previstos na Administração Local, e, assim, auferiu ganhos extraordinários decorrentes dos pagamentos superfaturados.

587. Portanto, conclui-se que se trata de um achado acerca de superfaturamento por sobrepreço com gênese na planilha orçamentária da licitação e de serviços originários, ou seja, não foram derivados de serviços extras adicionados ao longo da contratação.

588. Neste caso, a princípio, não há como afastar a responsabilização objetiva do profissional orçamentista da NOVACAP responsável pelo orçamento base da licitação, seja pela sua elaboração direta ou pela aceitação de orçamento elaborados por terceiros.

589. Importante novamente mencionar que a estrutura da NOVACAP contava com a Seção de Orçamento – SEORÇA subordinada à Diretoria Técnica para a elaboração de orçamentos e outras atividades afins (art. 26 do RI/2012 da NOVACAP), e, posteriormente, foi criado o Núcleo de Orçamento - NUORÇA (art. 117 do RI/2012 da NOVACAP) subordinado à Gerência Técnica com a competência para



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

elaborar orçamento de projetos, obras e serviços de construção civil e infraestrutura afetos à Diretoria de Obras Especiais - DOE (responsável pela reforma do ENB), elaborar composições não existentes na tabela da NOVACAP e critérios de medição, ou mesmo aprovar orçamentos elaborados por terceiros e fiscalizados pela DOE, entre outros.

590. Assim, os orçamentistas do NUORÇA/DOE por terem atuado posteriormente ao início da execução contratual não teriam contribuído para a concretização da irregularidade, uma vez que não foram responsáveis pelo orçamento inicial, e não detinham poder-dever de agir para corrigir os preços superfaturados que se originaram do orçamento base, salvo se houvesse ordem superior provida de seus superiores como do titular da Diretoria de Obras Especiais ou mesmo do Diretor Presidente. Neste caso, aos orçamentistas que atuaram após o início do contrato competia avaliar apenas os serviços extras.

591. No entanto, julga-se importante ressaltar que, na Decisão nº 6.809/2011, o Tribunal alertou a NOVACAP acerca da previsão de equipamentos e/ou insumos nas composições de preços unitários de determinados serviços em desacordo com a respectiva metodologia executiva²⁵, oportunidade que deveria ter ensejado na cadeia de gestores públicos do contrato a devida prudência para promover a revisão de todas as composições contratadas, demonstrando o obrigatório zelo com a coisa pública.

592. A Sra. Thelma Consuelo Parada Ribeiro foi a orçamentista que atuou no período da licitação e assina o orçamento do certame, tendo sido citada, no Achado R5, por ação culposa, na modalidade imperícia, ao aprovar a CPU's de serviços com sobrepreço, e por omissão culposa, na modalidade negligência, por não adotar as providências necessárias para corrigir as irregularidades apontadas na Decisão nº 6.809/11. Portanto, essa orçamentista detém responsabilidade objetiva pela irregularidade e terá analisadas as suas razões de defesa específicas em tópico posterior neste mesmo Papel de Trabalho.

²⁵ Decisão nº 6809/2011 - VI – determinar a oitiva da Novacap e do Consórcio Brasília 2014, para que, no prazo de 30 (trinta) dias, apresentem as contrarrazões que entenderem pertinentes em face dos seguintes achados de auditoria indicados na Informação nº 15/2011: (...) f) previsão de equipamentos e/ou insumos nas composições de preços unitários de determinados serviços em desacordo com a respectiva metodologia executiva (§126);



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

593. A segunda orçamentista citada nesse achado, Sra. Josimar Ferreira Evangelista, Chefe da NUORÇA, atuou posteriormente à elaboração do orçamento da licitação.

594. **Assim, entende-se que deve ser afastada a responsabilização da orçamentista que atuou posteriormente ao início da contratação, devendo ser excluída da Matriz de Responsabilização do Achado R.5 a Senhora Josimar Ferreira Evangelista - Chefe do NUORÇA II - Orçamentista NOVACAP.**

595. Passa-se à análise da responsabilidade objetiva do fiscal e do supervisor de fiscalização.

596. Aos responsáveis citados, Sr. Luiz Rogério Pinto Gonçalves – supervisor e gerente de fiscalização, e João Marcelo de Oliveira Pimenta – fiscal, foram imputadas as condutas de ação culposa, na modalidade imprudência, ao atestar a execução de serviços superfaturados, e omissão culposa, na modalidade negligência, por não adotar as providências necessárias para corrigir a irregularidade apontada por meio da Decisão nº 6809/11.

597. Em relação a presente questão, que tratava de indevida apropriação de insumos referentes a custos indiretos nas CPUs, há que se considerar na avaliação da responsabilização objetiva dos fiscais o seguinte: i) a Decisão nº 6809/2011 foi enviada diretamente à direção da NOVACAP, e, nesse sentido, o conhecimento do risco e a maior responsabilidade por determinar a adoção de providências para aprimorar os controles e determinar a revisão e a correção de todas composições do contrato pelo setor de orçamento era da cadeia de comando da entidade, especialmente do Diretor Presidente e da titular da DOE; ii) embora pudessem adotar providências nesse sentido, os fiscais não detinham a competência direta para proceder as alterações nas CPUs.

598. Assim, considera-se que esses pontos conduzem a um entendimento pela adoção de um maior conservadorismo nesta responsabilização, tendo em vista que os fiscais não são os responsáveis diretos pela revisão e alteração das CPUs, e que o peso de sua omissão não tem comparação, s.m.j, com o da cadeia de comando da NOVACAP em relação ao alerta da Decisão nº 6809/2011.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

599. Logo, entende-se pela exclusão dos fiscais da Matriz de Responsabilização do Achado R5, no caso dos Senhores Luiz Rogério Pinto Gonçalves – Supervisor e Gerente de Fiscalização e João Marcelo de Oliveira Pimenta – fiscal.

600. Será mantida a responsabilização objetiva apenas da orçamentista Sra. Thelma Consuelo Parada Ribeiro, por ter atuado no período da licitação e assinado o orçamento do certame que propiciou a contratação dos serviços com sobrepreço.

601. Na prática, entende-se pela exclusão da responsabilização pelo Achado R.5 dos senhores:

- i) Luiz Rogério Pinto Gonçalves - Supervisor e Gerente de Fiscalização da NOVACAP;
- ii) João Marcelo de Oliveira Pimenta - Fiscal da NOVACAP; e
- iii) Josimar Ferreira Evangelista - Chefe do NUORÇA II – orçamentista da NOVACAP.

ACHADO R.6

602. Pela matriz de responsabilização, eis a descrição:

R.6 – Superfaturamento por Preços – *O Consórcio superfaturou alguns serviços contratuais por meio da aplicação dos encargos sociais típicos de trabalhadores horistas, 122,32%, a trabalhadores mensalistas, cujos encargos sociais importam em 75,41%*

603. A análise de mérito e as conclusões pela manutenção da irregularidade e pela quantificação do prejuízo apontado neste achado estão registradas em detalhes no PT nº 09.

604. Esta irregularidade, consistiu no pagamento de encargos sociais de trabalhadores horistas a trabalhadores mensalistas. Ou seja, houve pagamentos relativos aos encargos sociais a maior.

605. A análise inicia-se pela responsabilização dos Fiscais.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

606. Tendo em vista o critério de medição, verifica-se que o pagamento era realizado: i) mensalmente; ii) de acordo com a função; iii) de acordo com o constante na planilha contratual; iv) referente a 220 horas trabalhadas mais encargos sociais; v) a unidade considerada no pacto era “mês”.

607. Tendo em vista que se trata de um achado com origem e manifestação essencialmente orçamentária, **sua detecção, sem outros indícios, transcenderia o escopo de atuação do fiscal.**

608. Analisando os artigos 20 e 113 do Regimento Interno de 2012 da NOVACAP é difícil identificar algum poder/competência que permitisse à fiscalização corrigir o problema de uma CPU. O Regimento não conferiu, pelo menos de maneira expressa, competência para o fiscal atuar, de ofício, propondo a revisão dos preços unitários praticados no contrato com a consequente a glosa de valores pagos a maior e a repactuação unilateral do contrato.

609. Aos responsáveis citados, Sr. Luiz Rogério Pinto Gonçalves – supervisor e gerente de fiscalização, e João Marcelo de Oliveira Pimenta – fiscal, foram imputadas as condutas de ação culposa, na modalidade imprudência, ao atestar a execução de serviços superfaturados, e omissão culposa, na modalidade negligência, por não adotar as providências necessárias para corrigir a irregularidade apontada por meio da Decisão nº 6809/11.

610. Assim, percebe-se que a fiscalização não detinha o poder-dever de agir nessa situação, de forma que não era exigível da equipe de fiscalização a solução dessa irregularidade, ficando afastada, assim, a omissão culposa imputada.

611. Da mesma forma, sobre a ação culposa imputada de “*atestar a execução de serviços superfaturados*” também fica prejudicada, uma vez que, *a priori*, a fiscalização seguiu o previsto no critério de medição, não havendo determinação ou ordem para que ela deixasse de atestar a execução dos serviços que, de fato, estavam sendo prestados.

612. Destarte, entende-se pela exclusão dos fiscais da Matriz de Responsabilização do Achado R6, no caso dos Senhores Luiz Rogério Pinto Gonçalves – Supervisor e Gerente de Fiscalização e João Marcelo de Oliveira Pimenta – fiscal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

613. Quanto aos Orçamentistas, em primeiro lugar, trata-se de um achado com gênese em planilha orçamentária e de serviços originários.

614. Da comparação entre alguns serviços envolvidos na irregularidade, comparando o preço apresentado na proposta do Consórcio, o preço orçado pela NOVACAP e o preço paradigma do NFO, percebe-se que os valores do Consórcio e os valores do Orçamento Base são superiores aos valores paradigmas do NFO. Ou seja, os valores estimados no **Orçamento Base já estavam superfaturados.**

615. Nesta senda, **os orçamentistas que elaboraram o orçamento base contribuíram para o superfaturamento por sobrepreço** registrado nesta irregularidade.

616. Assim, quanto aos orçamentistas que atuaram à época da elaboração do orçamento base, **não há de se falar em afastamento de suas responsabilidades de forma objetiva.**

617. Vale ressaltar que a irregularidade trata de **serviços originários**, tanto do contrato como do orçamento base. Ou seja, **não se trata de serviços extras que foram adicionados ao longo do processo** e que teriam passado, novamente, pelo crivo dos orçamentistas, conforme prescreve o inciso I do artigo 26 e os incisos I e II do artigo 117 do Regimento Interno de 2012 da NOVACAP.

618. Nesse sentido, a princípio, **orçamentistas posteriores à execução contratual não teriam contribuído para a concretização da irregularidade**, uma vez que **não detinham poder-dever de agir para corrigir os preços superfaturados.**

619. A solução para essa situação concreta poderia vir das autoridades competentes por meio de determinação para glosar valores pagos a maior e para repactuar o contrato. Ou, alternativamente, pela melhor elaboração do orçamento base por parte dos orçamentistas no momento inicial do projeto.

620. **A Sra. Thelma Consuelo Parada Ribeiro foi a orçamentista que atuou no período da licitação e assinou o orçamento do certame,** tendo sido citada, no Achado R6, por **ação culposa, na modalidade imperícia**, ao aprovar a CPU's de serviços com sobrepreço, e por omissão culposa, na modalidade negligência, por não adotar as providências necessárias para corrigir as irregularidades apontadas na



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

Decisão nº 6.809/11. **Portanto, essa orçamentista detém responsabilidade objetiva pela irregularidade** e terá analisadas as suas razões de defesa específicas em tópico posterior neste mesmo Papel de Trabalho.

621. A segunda orçamentista citada nesse achado, Sra. Josimar Ferreira Evangelista, Chefe da NUORÇA, atuou posteriormente à elaboração do orçamento da licitação.

622. Esta equipe técnica conclui pela **não responsabilização de orçamentistas** posteriores **ao início da execução contratual**.

623. Assim, **fica afastada a responsabilização do orçamentista que atuou em fase posterior à elaboração do orçamento**.

624. Na prática, entende-se pela **exclusão** de responsabilização pelo Achado R.6 dos senhores:

- i) Luiz Rogério Pinto Gonçalves - Supervisor e Gerente de Fiscalização da NOVACAP;
- ii) João Marcelo de Oliveira Pimenta - Fiscal da NOVACAP; e
- iii) Josimar Ferreira Evangelista - Chefe do NUORÇA II - orçamentista da NOVACAP;

ACHADO R.7

625. Pela matriz de responsabilização, eis a descrição:

R.7 – **Superfaturamento por Preços** – *O cálculo do vale-transporte devido aos empregados considerou preço do transporte acima do valor de mercado*

626. A análise de mérito e as conclusões pela manutenção da irregularidade e pela quantificação do prejuízo apontado neste achado estão registradas em detalhes no PT nº 10.

627. Precipuamente, vale ressaltar que o achado se configura, em verdade, em decorrência da adoção de uma metodologia executiva ineficiente. Conforme levantado pelo NFO e confirmado por esta equipe técnica na análise pormenorizada registrada no PT 10, a previsão do pagamento de vale-transporte na planilha orçamentária de referência da licitação, ao invés de ter sido considerado o aluguel de



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

ônibus, devido as particularidades da obra, como a sua localização, foi considerada metodologia executiva ineficiente.

628. Começamos a análise da responsabilização pelos Fiscais.

629. O critério de medição do serviço “10.04.103 – Vale transporte” é “Será pago por mês em função do número de profissionais mobilizados de acordo com a GFIP do mês”.

630. Assim, baseado nas Guias de Recolhimento do FGTS e de Informações para a Previdência Social (GFIP), o Fiscal realizaria a medição do quantitativo de serviço prestado.

631. Todavia, **a mudança da metodologia executiva ao longo do contrato era facilmente perceptível por um fiscal presente no canteiro de obras.** Ônibus com dezenas de trabalhadores, chegando e saindo da obra, não são veículos imperceptíveis.

632. Ora, tal situação demonstra uma **alteração na forma de transporte dos trabalhadores**, que, *a priori*, seria feita por meio de vale transporte.

633. Além disso, de acordo com o artigo 20 do Regimento Interno de 2012 da Empresa, era competência do Serviço de Fiscalização de Obras:

VI – Informar, para efeito de acompanhamento de custos, todos os dados relativos ao andamento das obras e serviços.

634. A alteração na forma de executar o transporte, certamente, **afetava custos envolvidos na obra** (e era razoável essa conclusão).

635. Ou seja, havia uma situação: i) facilmente perceptível por um fiscal presente; ii) que alterava a forma de execução de um serviço; iii) fática com impacto direto nos custos envolvidos no serviço.

636. Ao se deparar com esse fato, a conduta esperada do fiscal seria questionar a presença dos ônibus e informar a situação às autoridades competentes para que fossem revisadas as CPUs e, conseqüentemente, repactuado o contrato.

637. Todavia, não consta nos autos nenhuma documentação acerca das providências por parte da fiscalização.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

638. Assim, de forma objetiva, **não é possível afastar a responsabilização dos Fiscais.**

639. Quanto aos Orçamentistas, trata-se de uma irregularidade com forte caráter orçamentário, uma vez que **o valor de serviços de vale transporte foi estimado, no orçamento base, já com sobrepreço.**

640. Assim, percebe-se que **o valor do orçamento base da NOVACAP já estava** substancialmente **superestimado** quando comparado com o valor paradigma da unidade técnica.

641. Dessa forma, **os orçamentistas que elaboraram o orçamento base contribuíram para a existência do superfaturamento por sobrepreço.**

642. Assim, quanto aos orçamentistas da época da elaboração do orçamento base, **não há de se falar em afastamento de suas responsabilidades de forma objetiva.**

643. Conforme já abordado em análises similares anteriores, é válido ressaltar esta irregularidade trata de um **serviço originário**, tanto do contrato como do orçamento base. Ou seja, **não se trata de um serviço extra que foi adicionado ao longo da execução contratual** e que teria passado, novamente, pelo crivo dos Orçamentistas, conforme prescreve o inciso I do artigo 26 e os incisos I e II do artigo 117 do Regimento Interno de 2012 da NOVACAP.

644. Nesse sentido, a princípio, **orçamentistas posteriores à execução contratual não teriam contribuído para a concretização da irregularidade**, uma vez que **não detinham poder-dever de agir para corrigir os preços superfaturados.**

645. A solução para essa situação concreta poderia vir das autoridades competentes para glosar valores pagos a maior e/ou para repactuar o contrato. Outra possibilidade seria o questionamento, por parte dos fiscais, da alteração da metodologia executiva, remetendo essas informações às autoridades competentes. Por fim, outra eventual solução teria sido a realização de um bom orçamento base, fundamentado, capaz de impedir a sobreprecificação por parte do Consórcio.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

646. A Sra. Thelma Consuelo Parada Ribeiro foi a orçamentista que atuou no período da licitação e assina o orçamento do certame, tendo sido citada, no Achado R7, por ação culposa, na modalidade imperícia, ao aprovar a CPU's de serviços com sobrepreço, e por omissão culposa, na modalidade negligência, por não adotar as providências necessárias para corrigir as irregularidades apontadas na Decisão nº 6.809/11. Portanto, essa orçamentista detém responsabilidade objetiva pela irregularidade e terá analisadas as suas razões de defesa específicas em tópico posterior neste mesmo Papel de Trabalho.

647. A segunda orçamentista citada nesse achado, Sra. Josimar Ferreira Evangelista, Chefe da NUORÇA, atuou posteriormente à elaboração do orçamento da licitação.

648. Assim, fica afastada a responsabilização da orçamentista posterior ao início do contrato.

649. Na prática, conclui-se pela exclusão da responsabilização pelo Achado R.7 da Sra. Josimar Ferreira Evangelista - Chefe do NUORÇA II - Orçamentista da NOVACAP.

ACHADO R.8

650. Pela matriz de responsabilização, eis a descrição:

R.8 – Superfaturamento por Preços – *Os produtos utilizados para melhorar as características dos concretos (substâncias aditivas) foram aplicados em quantidades superiores às recomendações dos fabricantes nos serviços "Fornecimento e aplicação de concreto fck=25 Mpa", "Fornecimento e aplicação de concreto magro fck=10 MPa" e "Fornecimento e aplicação de concreto de alto desempenho (cad) fck=40 MPa"*

651. A análise de mérito e as conclusões pela manutenção da irregularidade e pela quantificação do prejuízo apontado neste achado estão registradas em detalhes no PT nº 11.

652. Percebe-se que tal achado, quando analisado de forma mais detida, como feito no PT 11, possui gênese nos insumos de sua composição de preços unitários (CPU).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

653. Em verdade, para os concretos citados no achado, foi considerada uma quantidade maior de substâncias aditivas do que o recomendado pelos fabricantes.

654. Em todos os serviços relacionados a este achado, tem-se que o critério de medição é: *“Será pago pelo volume calculado em projeto, limitando-se ao volume máximo previsto na planilha contratual.”*

655. Dessa forma, percebe-se que pela aplicação do critério de medição, o Fiscal não perceberia, *a priori*, o sobrepreço existente nesses serviços.

656. No entendimento desta equipe técnica, **não era exigível que o fiscal identificasse o sobrepreço no acompanhamento da obra.**

657. O serviço a ser acompanhado pelo fiscal era o *“fornecimento e aplicação de concreto”* de forma que seu critério de pagamento seguia o volume calculado em projeto.

658. O sobrepreço, todavia, se faz presente na adição a maior de substâncias aditivas de concreto na composição de preços. Dentro desse serviço há uma série de insumos utilizados. Um desses é o Aditivo MASTERMIX 390 RB, objeto da presente irregularidade. Tal insumo estava em quantidade acima do limite máximo recomendado pelos fabricantes (fato que constitui superfaturamento, conforme análise no PT 11).

659. Nesse contexto, entende-se que, para esse serviço específico, **não competia ao Fiscal revisar, minuciosamente, sua composição analítica de preços.**

660. Dessa forma, **esta equipe técnica conclui pela exclusão do Fiscal e Supervisor da Fiscalização da responsabilização quanto ao Achado R.8.**

661. Quanto aos orçamentistas, é importante verificar se os preços estimados no orçamento base foram maiores ou menores do que os preços oferecidos na proposta do Consórcio.

662. Percebeu-se que, sistematicamente, os preços do Consórcio foram substancialmente acima dos valores orçados pela NOVACAP em seu orçamento base, sendo dois dos quatro serviços com mais de 10% acima do valor orçado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

663. Além disso, a composição de preços da NOVACAP não adentrava em nível de insumos como a quantidade de substâncias aditivas a ser utilizada por m³ de serviço.

664. Assim, **esta equipe técnica conclui pela exclusão dos Orçamentistas da responsabilização relativa ao Achado R.8.**

665. No caso dos Orçamentistas, cujo âmbito da atuação consiste na elaboração do orçamento base e em análise de orçamentos de serviços extras (conforme artigo 26 do Regimento Interno de 2012), tem-se que a revisão **do contrato e/ou a glosa de valores pagos a maior**, que seriam as medidas possíveis de serem tomadas quando da época da execução contratual, **fugiam de seu escopo de atuação.**

666. Para os Fiscais, cuja função precípua é o acompanhamento da execução dos serviços em conformidade com o pactuado e o recebimento de acordo com os critérios de medição, as **possíveis medidas a serem tomadas para a correção das irregularidades também extrapolavam seu escopo de atuação.**

667. Dessa forma, **fica prejudicada a imputação da “omissão culposa”**, uma vez que, para haver omissão, faz-se necessário, cumulativamente: i) dever de agir; e ii) poder de agir.

668. Além disso, conforme se depreende da análise, **a irregularidade decorre da proposta superprecificada do Consórcio**, de forma que essa é a gênese do Achado.

669. Em suma, **esta equipe técnica concluiu pela exclusão dos orçamentistas e dos fiscais da responsabilização pelo Achado R.8.**

670. Na prática, entende-se pela **exclusão** da responsabilização pelo Achado R.8 dos seguintes arrolados:

- i) Luiz Rogério Pinto Gonçalves - Supervisor e Gerente de Fiscalização da NOVACAP;
- ii) João Marcelo de Oliveira Pimenta - Fiscal da NOVACAP;
- iii) Thelma Consuelo Parada Ribeiro - Assessor de Diretoria I - orçamentista da NOVACAP; e



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

iv) Josimar Ferreira Evangelista - Chefe do NUORÇA II -orçamentista da NOVACAP.

2.1.1.6. Consórcio Brasília 2014 (Empresas Andrade Gutierrez e Via Engenharia)

671. De forma objetiva, o Consórcio Brasília 2014, composto pelas empresas Andrade Gutierrez S/A e Via Engenharia S/A, era o destinatário final de todos os pagamentos realizados pela Administração no âmbito do contrato.

672. Dessa forma, **em todos os superfaturamentos por preços ou quantidades deste processo, a quantia monetária a maior foi paga, de forma direta, para o Consórcio, independente da gênese das irregularidades**, para as quais, ressalta-se, de forma geral o Consórcio contribuiu diretamente para sua ocorrência.

673. **Assim, todo o valor do prejuízo quantificado nesta fase de TCE foi de fato pago para o Consórcio Brasília 2014, que incorreu em lucros extraordinários e indevido enriquecimento sem causa.**

674. Tal situação, por si, já torna o **Consórcio como o principal beneficiário do prejuízo causado à Administração, de forma que sua responsabilização se torna corolário disso.**

675. Além disso, vale destacar a alínea “d” do inciso V do artigo 1º da Lei Orgânica desta Corte de Contas. Na mesma linha, tem-se o relevante artigo 113, *caput*, da Lei Federal nº 8.666/1993:

676. Assim, ao assinarem contratos com a Administração Pública Distrital, as empresas contratadas passam a estar submetidas à fiscalização deste TCDF e respondem de forma solidária, nos termos do art. 205 do RITCDF:

677. **Em suma, como o Consórcio foi o destinatário de todo valor pago a maior, que configurou o prejuízo ao Erário, não há motivo suficiente para afastar a sua responsabilização objetiva.**

678. Evidentemente, como o Consórcio foi dissolvido, as duas empresas então consorciadas, Andrade Gutierrez e Via Engenharia, passam a ser as sucessoras das responsabilidades daquele Consórcio.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
 SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
 1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

2.1.1.7. Alegação de inexecuibilidade da obra

679. A empresa Via Engenharia, entre seus argumentos de defesa, afirma que, caso fossem aplicadas as glosas sugeridas pela área técnica, teria sido impossível executar o contrato em tela.

680. Para fundamentar essa argumentação apresenta a tabela a seguir, sugerindo que os valores registrados correspondem aos gastos históricos incorridos ao longo da execução contratual:

Item	Descrição	2010	2011	2012	2013	2014	TOTAL
1	Mão de Obra	3.824.410,50	61.381.531,22	187.500.279,96	171.705.630,07	10.156.770,54	434.548.622,29
2	Materiais	4.128.200,73	58.231.706,11	84.684.523,38	66.469.872,60	2.494.990,32	216.009.293,14
3	Subempreiteiros/Serviços	7.046.516,56	64.266.322,57	98.238.122,50	80.706.007,17	8.597.917,39	258.854.886,19
4	Equipamentos	257.066,08	12.552.823,36	52.762.224,08	17.002.784,47	398.433,17	82.973.331,16
5	Despesas Consorciadas	217.141,41	829.201,33	2.161.294,65	649.418,07	41.038,25	3.898.093,71
6	Gastos Gerais	1.064.392,08	4.698.016,95	7.091.428,50	7.685.291,95	1.329.909,09	21.869.039,17
Total		16.537.727,36	201.939.801,54	432.437.873,07	344.219.004,33	23.019.069,36	1.018.153.265,66

Figura 5 - Valores de desembolso (gastos históricos)

681. Para demonstrar a inviabilidade de execução do contrato, a defendente retroagiu o valor histórico total dos gastos incorridos de R\$ 1.018.153.265,56 para a data-base contratual (julho/10), utilizando os índices de reajustes aplicado ao contrato, obtendo ao final o valor de gastos de R\$ 906.630.600,18, conforme tabela a seguir:

Tabela 6 - Relação de Gastos – Valores a P₀ – Jul 2010

Item	Descrição	2010	2011	2012	2013	2014	TOTAL
1	Mão de Obra	3.824.410,50	58.888.225,74	170.068.281,14	143.076.102,05	7.604.080,66	383.461.100,09
2	Materiais	4.128.200,73	55.884.554,81	76.811.359,07	55.386.944,92	1.867.927,17	194.078.986,70
3	Subempreiteiros/Serviços	7.046.516,56	61.675.933,37	89.104.873,02	67.249.401,86	6.437.012,35	231.513.737,15
4	Equipamentos	257.066,08	12.046.855,43	47.856.892,59	14.167.806,41	298.295,40	74.626.915,91
5	Despesas Consorciadas	217.141,41	795.778,63	1.960.357,96	541.136,63	30.724,15	3.545.138,78
6	Gastos Gerais	1.064.392,08	4.508.653,50	6.432.134,69	6.003.876,30	995.664,96	19.404.721,54
Total		16.537.727,36	193.800.001,48	392.233.898,48	286.225.268,17	17.233.704,69	906.630.600,18

Figura 6 - Valores de desembolso (retroagido para julho/10)

682. A partir do valor contratual atualizado (R\$ 1.222.301.680,35), após aditivos, descontou desse valor o superfaturamento apurado pelo TCDF (R\$ 404.803.026,00), considerando as três etapas de auditoria realizadas, bem como os valores dos impostos recolhidos (R\$ 44.104.027,89); gastos com mão de obra, materiais, equipamentos, despesas consorciadas e gastos gerais



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
 SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
 1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

(R\$906.630.600,18), indicado no parágrafo anterior; e gastos com Administração central (R\$ 62.919.719,92) e o correspondente lucro do Consórcio (R\$ 62.746.837,67), totalizando um valor negativo de R\$ 258.902.533,64.

683. Considerando que o valor final ficou com sinal negativo, concluiu ser inexequível realizar a obra nos termos apresentados pelo então NFO.

684. Partindo para a análise, a metodologia aplicada pela empresa representa, basicamente, o cálculo de receita menos despesas, sendo que a parcela de prejuízo apurada pelo NFO incorreria numa despesa “extra” que suplantaria o valor da receita.

685. Se realizarmos esse mesmo cálculo sem a parcela apurada pelo NFO, constata-se que a receita, correspondente ao valor do contrato após aditivos (R\$ 1.222.301.680,35), menos as despesas totais realizadas, registradas como sendo os valores dos impostos recolhidos (R\$ 44.104.027,89, os gastos com mão de obra, material e equipamentos (R\$ 906.630.600,18); custos com administração central (R\$ 62.919.719,92); e o lucro do executor (R\$ 62.746.837,67), perfaz um valor de R\$ 145.900.494,69, positivo. A tabela a seguir demonstra a memória de cálculo:

Tabela 7 - Memória de Cálculo, sem prejuízo apurado TCDF

Item	Natureza	Descrição	Valor
A	Receita	valor contratual atualizado	1.222.301.680,35
B	Despesa	impostos	44.104.027,89
C	Despesa	gastos obra (mão de obra, materiais, equipamentos, despesas consorciadas e gastos gerais)	906.630.600,18
D	Despesa	Administração Central	62.919.719,92
E	Despesa ²⁶	Lucro	62.746.837,67
	Diferença (A-B-C-D-E)		145.900.494,69

²⁶ Está como despesa, conforme entendimento do Consórcio, para fins de cálculo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

686. O resultado desse cálculo significa que a própria empresa reconhece a existência de um superfaturamento, porém com um valor inferior ao apurado pela área técnica deste Tribunal.

687. Em outras palavras, os dados apresentados pela empresa Via Engenharia reforçam a existência de superfaturamento, porém, divergem quanto ao montante ocorrido. Ou seja, enquanto o DIFO aponta 400 milhões, o Consórcio apura aproximadamente 146 milhões.

688. Dessa forma, a conclusão apresentada pelo Consórcio é equivocada, e ainda confirma a existência de superfaturamento no contrato, devendo, por essa razão ser considerada improcedente, sendo insuficiente para afastar o prejuízo encontrado nos autos.

689. É oportuno mencionar que a discussão quanto ao montante do prejuízo foi realizada ao longo de cada achado e em cada processo autuado, tendo sido concedido às empresas diversas oportunidades, assim como a empreendida nesta fase processual, para apresentar a sua argumentação.

690. Assim, considerando o contido no Manual de Auditoria desta Corte de Contas, ainda que em sede de alegações de defesa, nesta fase de Tomada de Contas Especial, as defesas apresentadas devem ser apresentadas de forma clara objetiva e específica, acompanhadas **necessariamente dos esclarecimentos e da documentação comprobatória em caso de discordância**, quanto, principalmente, às evidências que suportam os achados contendo as irregularidades.

691. Diante disso, rejeita-se a preliminar levantada pelas Defesas. Nos tópicos a seguir serão tratadas de maneira pormenorizada as alegações de defesas apresentadas para cada um dos achados.

2.1.2. Aspectos Subjetivos

692. Conforme registrado na metodologia apresentada para a análise da responsabilização efetuada no PT 12, essa parte da análise se debruça sobre elementos subjetivos apresentados nas peças defensivas. Entende-se por "*elementos subjetivos*" aqueles de caráter personalíssimo, que não podem ser expandidos para outros defendentes.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
 SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
 1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

693. Antes de prosseguir, cabe esclarecer que, **até este ponto da análise**, isto é, **após a análise objetiva** empreendida anteriormente, **os responsáveis remanescentes por achados** são apresentados na tabela a seguir:

Tabela 8 - Relação de responsáveis por Achado após análise objetiva

Responsável	R.1	R.2	R.3	R.4	R.5	R.6	R.7	R.8	Σ
Andrade Gutierrez Engenharia S/A	X	X	X	X	X	X	X	X	8
Via Engenharia S. A.	X	X	X	X	X	X	X	X	8
Joao Marcelo de Oliveira Pimenta		X		X			X		3
Juvenal Batista Amaral	X	X	X	X	X	X	X	X	8
Luiz Rogerio Pinto Gonçalves		X		X			X		3
Maruska Lima de Sousa Holanda	X	X	X	X	X	X	X	X	8
Nilson Martorelli	X	X		X	X	X	X	X	7
Thelma Consuelo Parada Ribeiro	X	X	X		X	X	X		6
TOTAL	6	8	5	7	6	6	8	5	51

694. Dessa forma, tendo todos os demais agentes sido afastados em algum outro momento da análise, serão apreciados apenas os argumentos defensivos de caráter subjetivos dos responsáveis remanescentes nessa tabela.

695. Afinal, como o afastamento da responsabilização era o pedido máximo de todos os defendentes, não há motivo para avaliar as defesas personalíssimas daqueles que já podem ser excluídos da Matriz de Responsabilização.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

2.1.2.1. Andrade Gutierrez S/A

696. A Defendente alega, em um de seus parágrafos da peça defensiva, que os executivos da empresa reconheceram que houve fraude à licitação:

*10. Isso posto, cumpre frisar que os ilícitos relativos à obra foram reconhecidos pelos ex-executivos da Defendente. Isto é, **houve o reconhecimento do ilícito de fraude à licitação (artigo 90 da Lei 8.666/93), na medida em que se buscou direcionar o certame via edital e, também, por ajuste prévio entre as licitantes.** (Grifo original)*

697. Tal confissão, indubitavelmente, reforça a responsabilização imputada sobre o Consórcio, uma vez que evidencia a existência de fraude ao procedimento licitatório que deu origem ao contrato objeto desta TCE.

698. Afirma que os valores apresentados pelo Poder Público estavam subdimensionados e tornavam o projeto inexecutável. Todavia, não apresenta argumentos e/ou documentos capazes de corroborar tal afirmação. Em verdade, o que as análises apuraram (e esta TCE ratificou em grande parte) foi que os valores do orçamento da Administração já estavam, em alguns itens, superestimados.

699. Reforça as colaborações que fez com outros órgãos públicos para a solução das investigações, como o Acordo de Leniência com o Ministério Público Federal.

700. Em verdade, a Defesa não apresenta argumentos visando a exclusão de sua responsabilização, mas sim argumentos técnicos que visavam a reduzir e/ou elidir os danos apontados pela fiscalização.

701. Assim, **esta equipe técnica conclui pela manutenção da empresa Andrade Gutierrez S/A na Matriz de Responsabilização.**

2.1.2.2. Via Engenharia S/A

702. A empresa não apresentou argumentos de defesa visando a exclusão de sua responsabilização.

703. O foco de sua argumentação foi sobre os achados, visando às suas reduções ou desconstituições, e sobre a suposta inexecutabilidade da obra



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

considerando os valores paradigmas apresentados pelo NFO, o que já foi enfrentado nas análises anteriores.

704. Assim, **esta equipe técnica conclui pela manutenção da empresa Via Engenharia S/A na Matriz de Responsabilização.**

**2.1.2.3. Juvenal Batista Amaral – Diretor-Presidente NOVACAP
(09/11 a 05/12)**

705. Cabe elencar os aspectos principais da presente análise:
- i) O período de exercício do cargo foi consideravelmente curto;
 - ii) Além disso, durante o período de setembro de 2011 a 15 de dezembro de 2011, não havia sido proferida a Decisão nº 6.809/2011, marco importante na identificação das irregularidades pelo corpo técnico;
 - iii) Após a referida decisão, o Defendente permaneceu no cargo por apenas 5 meses, sendo que a Decisão foi proferida às vésperas do recesso regimental do TCDF, e, por consequência, houve suspensão do prazo para cumprimento, antes dos pedidos de prorrogação;
 - iv) Ainda no período anterior à decisão, foi durante a gestão do Defendente que o processo de criação da DOE foi iniciado e concluído, com o objetivo de aumentar a capacidade fiscalizatória da obra e como alternativa ao fracasso da licitação para contratação de empresa de fiscalização;
 - v) Os problemas com a citada licitação eram anteriores à sua assunção ao cargo;
 - vi) O Defendente saiu do cargo 7 dias após o envio das contrarrazões, que, inclusive, foram assinadas por substituto;
 - vii) As posteriores análises e pareceres do NFO e do MPJTCDF, respectivamente, elaboradas durante as reinstruções processuais, já não mais poderiam ser objeto de apreciação ou de providências corretivas por parte do Defendente, uma vez que já não estava mais no cargo; e



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

viii) Assim, **limitadíssima era sua capacidade de agir para solucionar as irregularidades apontadas nos Achados R1 a R8,, tendo em vista o aspecto temporal.**

706. Dessa forma, considerando preponderantemente o aspecto temporal, percebe-se que o agente em questão dificilmente poderia tomar alguma medida efetiva para efetivar correções e aperfeiçoamento da fiscalização após a Decisão nº 6809/2011, uma vez que saiu ainda à época da apresentação das contrarrazões, que sequer foram assinadas por ele.

707. Além disso, também se percebe que o gestor efetivamente agiu para aumentar a capacidade de fiscalização das obras.

708. Diante do exposto, considerando a análise subjetiva e as peculiaridades do caso concreto, **esta equipe técnica se posiciona pela exclusão da Matriz de Responsabilização deste defendente, Sr. Juvenal Batista Amaral.**

2.1.2.4. Nilson Martorelli – Diretor Presidente NOVACAP (05/12 a 01/15)

709. O então Diretor Presidente da NOVACAP, responsável pela gestão máxima do órgão a partir de maio/2102, foi citado como responsável na Matriz de Responsabilização pela seguinte conduta, em todos os achados: **“Omissão culposa na modalidade negligência ao não implementar estrutura de controle adequada para o porte e complexidade da obra, e tampouco exigir as providências necessárias para corrigir o problema após conhecer as irregularidades (...).”**

710. O Defendente apresenta o **primeiro argumento** segundo o qual, durante o período em que exerceu o cargo, **não havia decisão determinativa do Tribunal** para que as irregularidades fossem sanadas, apenas determinações para que a NOVACAP apresentasse contrarrazões e justificativas.

711. Tal argumento, com as mais devidas vênias de estilo, **não merece prosperar.**

712. A ausência de decisão determinativa não enfraquecia os indícios e evidências de irregularidades levantados nas Informações do NFO e ratificadas pelo MPJTCDF. Ademais, quando o TCDF envia o relatório de controle externo com os



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

achados de auditoria para conhecimento do jurisdicionado, com base no Manual de Auditoria, gera oportunidade de adoção de medidas apropriadas pelos dirigentes, mesmo antes de decisão terminativa.

713. O Defendente ocupou o cargo de Diretor Presidente desde maio de 2012 até janeiro de 2015, de forma que teve amplo conhecimento das Informações nº 15/2011, nº 04/2013 e 05/2014 (todas do NFO), nas quais havia os apontamentos e ratificações das prováveis irregularidades ainda no curso do contrato.

714. Além disso, **o período em que ficou no cargo foi longo o suficiente para que fosse determinada a correção dos erros, revisão dos valores pagos e realização de glosas no contrato, evitando, assim, a concretização do prejuízo ao erário.**

715. Na mesma linha, **ao decidir não adotar as medidas corretivas e/ou a revisão de procedimentos e as devidas glosas**, tendo em vista os relatórios do controle externo que apontavam evidências das irregularidades, **o gestor público assumiu o risco, caso futuramente as irregularidades fossem confirmadas, de ser responsabilizado pelos achados apontados.**

716. Ora, **não se tratava de irregularidades imperceptíveis pelo gestor máximo da instituição, mas sim de irregularidades comunicadas pelo Tribunal de Contas competente**, ainda que de maneira preliminar.

717. Além disso, **tratava-se da maior e mais relevante obra da NOVACAP em muitos anos, e que envolvia valores da ordem centenas de milhões de reais.**

718. Assim, a **ausência de determinação do Tribunal não afasta a responsabilização do gestor, principalmente tendo em vista o longo período em que permaneceu no cargo.**

719. Em verdade, quanto mais elevado é o cargo do gestor público, menos se espera que ele precise de ordens para agir. Cargos estratégicos demandam gestores proativos. Por sua vez, quanto menos relevante na hierarquia, mais dependente de ordens para agir se torna o servidor público.

720. **Outrossim, o gestor público não deve agir com zelo pela coisa pública apenas quando instado pelo Tribunal**, devendo **pautar a sua atuação**



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

pelos Princípios da Legalidade, Moralidade, Indisponibilidade do Interesse Público, Eficiência, Economicidade, Impessoalidade, entre outros.

721. É importante, mais uma vez, **frisar o período de mais de 30 meses no qual o Sr. Nilson permaneceu no cargo. Isso porque as recomendações acerca de revisões, correções e glosas foram registradas pelo menos desde dezembro 2011 (antes da sua chegada ao cargo, ou seja, já existiam quando assumiu a presidência) e ainda foram ratificadas posteriormente em março 2013 e em março de 2014, mediante atuação continuada do Tribunal, que enviava todos os relatórios do corpo técnico à NOVACAP com o registro das prováveis irregularidades e de possíveis medidas corretivas, com base no Manual de Auditoria do TCDF.**

722. **Nesse prazo, o gestor público munido da devida prudência e zelo com a coisa pública teria tempo hábil para adotar providências corretivas e glosas antes que o contrato findasse e os prejuízos se concretizassem.**

723. Embora em março de 2014 os danos já estivessem, praticamente, todos consolidados, **o Diretor ainda poderia demonstrar maior zelo pelo erário acionando sua procuradoria (solicitando, eventualmente, auxílio da Procuradoria-Geral do Distrito Federal) para reaver o patrimônio perdido judicial e/ou extrajudicialmente.**

724. Além disso, **o contrato chegou ao término dentro de sua gestão no órgão.**

725. Ante o exposto, **o argumento de que não havia decisão determinativa do Tribunal não tem o condão de afastar a responsabilidade deste gestor nesta TCE.**

726. O **segundo argumento** apresentado se fundamenta no fato de que a decisão do Diretor-Presidente é sempre pautada em uma série de outros atos administrativos previamente executados por técnicos competentes, de forma que não cabe ao gestor máximo revisar, minuciosamente, todos os atos até então praticados.

727. De fato, conforme explicado na análise objetiva, não se espera que o Presidente revise minuciosamente os atos praticados pelos subordinados, mas



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

apenas seu caráter mais geral, mantendo uma estrutura controle interno de “rotina” na instituição.

728. Todavia, também na linha que foi exposta, eventuais situações exigem que o Presidente deixe sua “inércia” do controle padrão, demandando que ele imprima esforços para essas situações excepcionais. Sem dúvida, **esse é o caso quando há relatórios de uma equipe técnica de uma Corte de Contas, ratificados pelo respectivo Órgão Ministerial.**

729. Nesse caso, **o Presidente**, como **destinatário natural das decisões e comunicações oficiais emitidas pelo TCDF, deveria adotar medidas concretas para a solução das irregularidades apuradas.**

730. Importante destacar que, conforme o próprio Defendente colocou em sua peça de defesa, o delegado responde autonomamente pelos seus atos. Acontece que, **tendo a autoridade delegante ciência das irregularidades cometida pelos seus delegados e permanecendo inerte, não se pode mais tratá-la como uma autoridade completamente alheia e impotente sobre a situação irregular.**

731. Uma irregularidade, ao ser percebida e apontada pelo NFO em relatórios de auditoria e em diversas reinstruções da matéria, ratificada pelo MPJTCDF e enviada ao Presidente da NOVACAP, ainda que tenha tido gênese operacional, passa a transcender esse nível, uma vez que passa a ser de conhecimento do próprio gestor máximo e, também, passa a ser objeto de contestação por outro órgão público.

732. Diferente seria se a irregularidade fosse de gênese técnica e não fosse levada ao conhecimento do gestor. Todavia, em que pese a origem técnica, a existência dessas irregularidades foi conhecida pelo Diretor Presidente da NOVACAP.

733. Assim, a partir desse momento e situação, o Defendente tinha: i) ciência da irregularidade; e ii) poder de agir sobre a irregularidade. Dessa forma, a concretização da irregularidade e do prejuízo passa a depender de comportamento do Diretor-Presidente, que ficou inerte, **sendo essa inércia uma grave omissão e negligência de sua gestão.**

734. Ou seja, não se trata de uma situação de *ignorância invencível* por parte do gestor, isto é, que seria impossível (ou extremamente difícil) de perceber sozinho,



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

pois houve, de fato, relatórios técnicos oriundos do controle externo apontando a existência de irregularidades.

735. Dessa forma, não há como afastar a constatação de omissão e negligência do gestor máximo da NOVACAP ao não adotar medidas para promover as correções e glosas relativas às irregularidades para as quais foi alertado, tampouco para aperfeiçoar os controles na gestão de obra tão relevante.

736. Assim, por todo o exposto, considera-se que **nenhum argumento apresentado pelo então Diretor Presidente da NOVACAP, senhor Nilson Martorelli, foi capaz de afastar a sua responsabilização**, visto que esse permaneceu no cargo por grande parte do período contratual, com conhecimento e possibilidade de agir para solucionar e/ou minimizar as irregularidades que vinham causando superfaturamento no contrato, quando poderia ter agido de forma tempestiva mediante promoção de correções e glosas com o ajuste em andamento e do aperfeiçoamento dos controles, mas não o fez, e, assim, assumiu o risco de concretizar os prejuízos ao Erário após o fim do contrato, em benefício do Consórcio contratado, e com desrespeito aos Princípios da Indisponibilidade do Interesse Público, Eficiência, Economicidade, entre outros.

2.1.2.5. Maruska Lima de Sousa Holanda – Diretora da DE e da DOE da NOVACAP (07/10 a 03/12 – DE ; 03/12 a 07/14 – DOE)

737. A então titular da Diretoria de Edificações (DE) e, posteriormente da Diretoria de Obras Especiais (DOE), foi citada na Matriz de Responsabilização, em todos os achados, pela seguinte conduta: **“Omissão culposa na modalidade negligência ao não implementar estrutura de controle adequada para o porte e complexidade da obra, e tampouco tomar as providências necessárias para corrigir o problema após conhecer as irregularidades (...).”**

738. De início, como **primeiro argumento**, a Defendente **questiona o fato de que o Regimento Interno de 2012 teria sido usado como critério** para a imputação de condutas na Matriz de Responsabilização, uma vez que tal Regimento é posterior ao início das atividades de fiscalização.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

739. Acontece que, diferentemente do afirmado, as condutas imputadas não se resumem, apenas, ao Regimento de 2012, **mas também consideram o Regimento de 1998.**

740. Quanto à utilização do Regimento de 2012, também não se vislumbra impedimento, pois entrou em vigência no decorrer das atividades objetos das irregularidades.

741. Assim, **afasta-se o argumento de inaplicabilidade do Regimento de 2012 na imputação das condutas.**

742. Um **segundo argumento** apresentado é o fato de que **a licitação e contratação ocorreram antes de sua assunção ao cargo de Diretora de Edificações.**

743. Em verdade, o fato de ter assumido o cargo posteriormente à contratação não afasta a sua possibilidade de agir para sanar as irregularidades.

744. É importante frisar o tempo pelo qual a Defendente permaneceu em cargo de direção. Somando a DE e a DOE, **o exercício de atividade de direção perdurou por 4 anos.**

745. Nesse sentido, após a identificação das irregularidades pela Corte de Contas, **a Diretora, como elo entre o nível estratégico e o nível técnico, deveria ser uma das principais agentes no sentido de solucioná-las.**

746. Mesmo tendo assumido a Direção após a contratação, **a gestora detinha**: i) **conhecimento das irregularidades**; e ii) **poder para agir e solucioná-las.**

747. Muitos comentários feitos na análise do Diretor Presidente Nilson Martorelli também se aplicam a este caso, uma vez que, ao longo do extenso período de Direção, a Defendente poderia ter determinado a correção das irregularidades nas CPUs e medições e a revisão dos valores pagos, com realização de glosas com o contrato em andamento.

748. A Defendente cita, também, o fato de que a Diretoria possui outras unidades subordinadas. Tal situação se assemelha com a análise de responsabilização do Diretor Presidente, que também possui diversas unidades



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

subordinadas. Contudo, o conhecimento das irregularidades que poderiam ser solucionadas com ações por parte da Direção impede que tal argumento seja capaz de afastar a responsabilização.

749. A Defendente ainda traz um **terceiro argumento** no sentido de que **diversos outros agentes e órgãos atuaram no Projeto em questão.**

750. Em verdade, a conduta de outros agentes está sendo apreciada no âmbito desta TCE, considerando, obviamente, apenas aqueles que foram citados neste processo.

751. Quanto à possível responsabilização e/ou concorrência de outros agentes não citados nesta TCE, esta equipe técnica não pode se manifestar, sob risco de extrapolar o escopo definido para esta análise.

752. De qualquer forma, apreciando a peça defensiva, observa-se que as participações e/ou competências da Assessoria Jurídica, da Diretoria Colegiada, do Conselho de Administração, da Secretaria de Obras, da TERRACAP, da FIFA, ou de qualquer órgão ou entidade não são capazes de isentar a Diretora da DE e da DOE de sua responsabilidade no comando das diretorias que efetivamente detinham controle da gestão dos aspectos técnicos da execução do contrato.

753. Vejamos o Conselho de Administração, órgão responsável por exercer a orientação e o controle administrativo no âmbito da Empresa Distrital. A Defendente afirma que *“não houve manifestação quanto à sua conduta ou suposta incorreção na gestão de qualquer contrato da Diretoria representada, razão pela qual, todas as Decisões tomadas pelo Colegiado da NOVACAP comprovam a regular condução de todas as providências para execução regular do contrato”*.

754. Ainda que seja verdade a situação narrada pela Defendente, isso não a exime de responsabilização.

755. De forma objetiva, **não é porque o controle interno falhou em detectar irregularidades na sua entidade que tais irregularidades passam a ser inexistentes (ou, ao menos, impossíveis de serem imputadas).**

756. Muito pelo contrário, **é justamente pelo fato de que o controle interno é passível de falha que existe mais uma linha de controle, qual seja, o controle**



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

externo, que goza de maior independência para o exercício de fiscalização do que o controle interno, que está dentro da própria estrutura que fiscaliza.

757. Quanto às competências da Diretoria Colegiada, a gestora afirma que é esta que detinha o poder máximo para resolver os assuntos contratuais, de forma que, sozinha, não poderia solucionar o problema.

758. Tal argumento também não afasta a responsabilização da então Diretora da DE e DOE.

759. De fato, a Diretoria Colegiada é o órgão decisório máximo da Empresa. Todavia, nada impedia a Diretora, que tinha pleno conhecimento dos relatórios técnicos e decisões provenientes do controle externo, de atuar no sentido de provocar as autoridades competentes e fazer sanar as irregularidades identificadas, além de melhorar os controles, o que dependia diretamente de sua atuação técnica como titular da Diretoria.

760. **Como titular da Diretoria de Edificações e, posteriormente, da Diretoria de Obras Especiais, criada especialmente para a condução e supervisão da obra de reforma do ENB, a Diretora detinha poderes para adotar medidas corretivas de natureza técnica no âmbito das suas competências, e poderia/deveria comunicar as demais autoridades quanto a esses fatos, caso fosse requisito necessário para a adoção dessas medidas saneadoras.**

761. É importante deixar claro que o dever de provocar as autoridades corretas sobre irregularidades existentes é um dever fundamental para o gestor público atuante na cadeia de controle interno.

762. **Assim, a Diretoria de Obras Especiais, como elo entre o técnico e o estratégico, era o órgão fundamental para provocar as demais autoridades no sentido de solucionar as irregularidades, além de implementar e/ou reforçar as estruturas de controle existente no âmbito da sua diretoria, a exemplo do aperfeiçoamento dos procedimentos de fiscalização do contrato.**

763. Além disso, caso tal argumento fosse considerado suficiente para elidir a responsabilização, todos os demais citados deveriam ser isentos de responsabilização, inclusive o Diretor Presidente, uma vez que não haveria “*poder de*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

agir sozinho” para nenhum dos agentes. **Tal situação seria, evidentemente, um contrassenso com a situação fática aqui apreciada.**

764. Por fim, um **quarto argumento** apresentado foi a **suposta ausência de fiscalização concomitante no canteiro de obras por parte de equipe técnica do TCDF.**

765. Sobre esse argumento, foi feita uma análise no PT 11 durante a análise dos argumentos de defesa sobre o Achado R.8.

766. Sinteticamente:

i) o controle externo exercido pelo Tribunal de Contas não consiste em um controle de frequência quotidiana no canteiro de obras, postura que é típica da fiscalização da entidade contratante; ou seja, **não é competência do corpo técnico dos órgãos de controle externo efetuar fiscalização de obra pública no mesmo nível exigido para a supervisão técnica e o controle interno que compete aos órgãos da Administração Pública responsáveis pela gestão direta da obra, sendo o controle externo realizado por meio de procedimentos fiscalizatórios específicos como auditorias e inspeções periódicas, podendo ser concomitantes ou a posteriori,** e com metodologias apropriadas segundo o Manual de Auditoria vigente, como seleção de amostragens para análises, entre outros;

ii) **a não detecção de irregularidades concomitantemente às obras não preclui o controle a posteriori realizado por meio de auditorias e inspeções,** que fazem parte dos procedimentos de controle externo; e

iii) **as irregularidades foram apontadas tempestivamente na Informação nº 15/2011 – NFO, no final de 2011, sendo revistas e ratificadas repetidamente nos anos seguintes por meio de diversos outros relatórios de controle externo,** tendo havido tempo suficiente para a adoção de medidas corretivas antes de finalizado o contrato, caso fosse adotada uma postura mais prudente e zelosa com a coisa pública por parte dos gestores da NOVACAP.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

767. Assim, fica afastado esse argumento defensivo.
768. Um **quinto argumento** apresentado trata de suposta **impossibilidade de imputação do débito sem a demonstração de dolo ou erro grosseiro**.
769. **A imputação do débito independe de dolo ou erro grosseiro, necessitando, apenas, de culpa comum**. É nesse sentido que se manifestou o eminente Ministro Benjamin Zymler do TCU em discussão sobre *erro grosseiro*, no âmbito do Acórdão 2.860/2018 – Plenário – TCU.
770. Assim, **comprovada a existência objetiva do débito** (o que foi feito nos PTs 01 a 08 relacionados a análise dos achados) e **comprovada a existência de culpa (comum)**, pela inação em solucionar irregularidades das quais detinha conhecimento e poderia contribuir para a solução, **fica possibilitada a imputação do débito**.
771. Assim, adotando essa linha, fica **desnecessária a comprovação de erro grosseiro para a imputação do débito**. Mais detalhes dessa argumentação estão adiante no tópico da Srª Thelma Consuelo Parada Ribeiro.
772. **Um sexto argumento** apresentado é de que não houve prejuízo ao erário, tendo a defendente atuado com zelo, comprometimento, profissionalismo, dentro dos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência.
773. Tal argumento mostra-se **incompatível com os fatos**, pois, **além de o prejuízo estar comprovado mediante as análises realizadas nos PTs 04 a 11 que ratificaram as irregularidades e danos constatados nos Achados R1 a R8**, a defendente não demonstrou ter agido com zelo, comprometimento e profissionalismo diante das suas responsabilidades na direção da DE e DOE, tampouco adotado ações com observância aos princípios da eficiência e economicidade como gestora da coisa pública, visto que **sua atitude inerte perante as irregularidades apontadas, que ensejavam correção, glosas e aperfeiçoamento dos controles, contribuiu diretamente para a consolidação do prejuízo ao Erário e em benefício do Consórcio contratado, e não da Administração Pública**.
774. Nesse sentido, **a omissão e negligência da gestora contribuíram para o prejuízo e consequente enriquecimento sem causa do Consórcio Brasília**



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

2014, e não para a proteção do patrimônio público da sua entidade empregadora, a Administração Pública, o que torna inócuo o argumento apresentado.

775. Os demais argumentos apresentados pela Defendente tiveram enfoque, majoritariamente, em aspectos técnicos dos achados, que foram apreciados nos PTs 04 a 11.

776. Entende-se que o continuado posicionamento da Gestora para a manutenção das medições e pagamentos com suspeitas de superfaturamento nos preços e/ou em quantidades de alguns serviços, conforme Achados R1 a R8, sem efetuar as correções e glosas necessárias, tampouco sem promover o aperfeiçoamento dos controles para garantir a correção das medições, representou grave omissão e negligência de sua gestão, e contribuiu diretamente para consolidação do prejuízo.

777. Ante o exposto, conclui-se que **nenhum argumento apresentado pela Sra. Maruska Lima de Sousa Holanda, titular da DE e, posteriormente, da DOE, foi capaz de afastar a sua responsabilização**, visto que essa permaneceu no cargo de Diretora por grande parte do período contratual, com conhecimento e possibilidade de agir para solucionar e/ou minimizar as irregularidades que vinham causando superfaturamento, quando poderia ter adotado providências de forma tempestiva mediante correções e glosas com o ajuste em andamento, além de aperfeiçoar os controles na gestão da obra, mas não o fez, e, assim, assumiu o risco de concretizar os prejuízos ao Erário após o fim do contrato, em benefício do Consórcio contratado, e com desrespeito aos Princípios da Indisponibilidade do Interesse Público, Eficiência, Economicidade, entre outros.

2.1.2.6. João Marcelo de Oliveira Pimenta - Fiscal NOVACAP (07/10 a 06/13)

778. As condutas atribuídas a esse Defendente constam da Matriz de Responsabilização e da análise objetiva de cada Achado, sintetizada anteriormente nesta informação e registrada de forma pormenorizada realizada no PT 12. Nesse momento, será analisado o pedido de afastamento geral de sua responsabilização em relação a todos os Achados.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

779. O Defendente apresenta alguns argumentos com objetivo de afastar sua responsabilidade no processo, alegando sua ilegitimidade passiva.

780. O **primeiro argumento** apresentado trata dos achados de sobrepreço, que seriam de competência do SEORÇA/NUORÇA.

781. Tal aspecto, de fato, **foi levado em consideração na análise objetiva**, de forma que o Defendente permaneceu responsável apenas pelos achados: R 2 (sobrepreço, mas havia exigências no critério de medição que deveriam ser observadas); R 4 (superfaturamento por quantidade) e R.7 (sobrepreço que deriva de alteração na metodologia executiva).

782. O **segundo argumento** trata da questão temporal. O Defendente, em síntese, alega que não poderia ser responsabilizado pelas irregularidades ocorridas após a sua saída do cargo, em junho de 2013.

783. Vejamos os períodos em que o fiscal já não mais se encontrava no cargo, relativamente aos achados pelos quais ele é responsabilizado:

- i) R.2 – julho/2013 a janeiro/2014;
- ii) R.4 – julho/2013 a agosto/2013; e
- iii) R.7 – setembro/2013 a janeiro/2014.

784. Analisemos cada um dos achados.

785. **Sobre o Achado R.2**, da mesma forma como discutido na análise objetiva, o fiscal tinha o poder-dever de exigir a comprovação efetiva dos gastos com mobilização e desmobilização do Consórcio. Tal exigência estava positivada no próprio critério de medição desses serviços, em referência à Decisão nº 1.833/2010 deste Tribunal.

786. Dessa forma, **essa exigência era conhecida desde o início da execução contratual**.

787. Na mesma toada do que foi explicado na análise objetiva, é importante esclarecer que **o âmaço da conduta da Fiscalização** que colaborou para a concretização da irregularidade **não foi apenas o atesto da execução dos serviços, mas principalmente sua inação (omissão) em não demandar a comprovação**



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

efetiva dos gastos incorridos para que, somente após isso, pudesse ser efetuado o pagamento.

788. Tal situação deriva da própria natureza da irregularidade. Assim, não é possível afastar a responsabilização do Defendente.

789. Quanto ao aspecto temporal, cerne do argumento subjetivo, em que pese algumas medições tenham sido realizadas após a saída do cargo, o prejuízo ao erário só pôde se materializar porque, ao longo de 03 anos, as medidas corretivas não foram tomadas por esse fiscal.

790. Ora, não é porque o dano tem sua materialização final após a saída do gestor público do cargo que este não pode ser responsabilizado por um dano que surgiu ou poderia ter sido evitado durante sua permanência no cargo.

791. Em outras palavras, **tivesse o Fiscal tomado as medidas devidas de julho de 2010 a junho de 2013, o dano posterior não teria se concretizado (ou, ao menos, não haveria sua contribuição para o dano).**

792. É importante notar que **o Defendente permaneceu no cargo por quase três anos, período suficientemente longo para tomar conhecimento e agir no sentido de sanar as irregularidades levantadas pelo NFO dentro da sua competência.**

793. Sobre o Achado R.4, a mesma argumentação do achado R.2 é aplicável.

794. A irregularidade se arrastou de novembro de 2010 a agosto de 2013. Ou seja, **apenas dois meses foram** posteriores à saída do Fiscal do cargo.

795. Além disso, esse achado foi externado através da Decisão nº 6.809/2011, de dezembro de 2011. Ou seja, **o Fiscal poderia efetivamente ter agido ao longo de todo o ano de 2012 e durante metade do ano de 2013**, quando deixou o cargo.

796. Em outras palavras, **durante 18 meses a irregularidade era conhecida pelo fiscal, contudo, o servidor** não tomou nenhuma providência.

797. Sobre o Achado R.7, a discussão segue a mesma linha.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

798. É importante notar que a responsabilidade da fiscalização foi mantida, na análise objetiva, pelo fato de que lhe cabia comunicar a utilização de ônibus fretados para transporte de empregados da obra, atividade que era claramente apropriada nos custos dos contratos e atestadas pelo fiscal mediante a previsão de vale-transporte.

799. Conforme apurado na Informação nº 15/2014, **os ônibus já se faziam presentes na obra desde o segundo semestre de 2011** (§ 158 da Informação).

800. Nesse sentido, **a partir de agosto de 2011, a alteração na metodologia executiva já poderia/deveria ter sido detectada pela** fiscalização, a fim de que fossem tomadas medidas corretivas.

801. Por fim, **o terceiro argumento** de cunho pessoal reside na necessidade de demonstração de má fé.

802. Em que pese a elevada carga jurídica demonstrada pela respeitável Defesa, **tal argumento não encontra arrimo legal.**

803. Inicialmente, o trecho da renomada Professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro destacado pela defesa se refere a **atos de improbidade administrativa**. Em verdade, **a improbidade administrativa é matéria da jurisdição comum cível**, de forma que tal assunto transcende a seara de atuação dos Tribunais de Contas. **A culpa**, por definição, **não contempla a má-fé**, uma vez que, **se a contivesse, não se trataria de culpa, mas sim de dolo**. Por sua vez, como regra geral, a Improbidade Administrativa demanda o dolo.

804. Assim, **fica afastada a necessidade de demonstração de má-fé para a responsabilização do Defendente neste processo** e explicada a diferenciação entre as duas esferas de responsabilização.

805. **Do exposto, não foi afastada a responsabilidade** deste Defendente para nenhum achado, Sr. João Marcelo de Oliveira Pimenta, nesta análise subjetiva.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

2.1.2.7. Luiz Rogério Pinto Gonçalves - Supervisor e Gerente de Fiscalização NOVACAP (07/10 a 11/14)

806. As condutas atribuídas a esse Defendente constam da Matriz de Responsabilização e da análise objetiva de cada Achado, sintetizada anteriormente nesta informação e registrada de forma pormenorizada realizada no PT 12. Nesse momento, será analisado o pedido de afastamento geral de sua responsabilização em relação a todos os Achados.

807. O Defendente, em seu principal argumento, explica que, como era supervisor de fiscalização, tinha como função supervisionar os trabalhos exercidos por cada um dos fiscais. Complementa que era humanamente impossível revisar todos os trabalhos de todos os fiscais. Além disso, expõe que havia diferentes obras e fiscalizações sob sua supervisão.

808. É verdade que o supervisor de fiscalização não se confunde com o fiscal propriamente dito, de forma que não é esperado que o supervisor atinja o mesmo nível de profundidade técnica do que o fiscal em seus respectivos trabalhos.

809. Acontece que, conforme argumentado na análise objetiva e na análise subjetiva do Sr. João Marcelo, o Achado R.2 se concretizou pelo não cumprimento do critério de medição estabelecido, que deveria obedecer às determinações da Decisão n.º 1.833/2010 desta Corte.

810. Ora, a existência de um critério de medição que faz referência a uma decisão do Tribunal de Contas, em um serviço de grande magnitude, no bojo de um contrato multimilionário, demanda atenção especial por parte do supervisor de fiscalização.

811. Assim, o fato de o Defendente ser supervisor não é capaz de afastar sua responsabilização deste achado.

812. Quanto ao achado R.4, a irregularidade foi externada pela Decisão nº 6.809/2011, de dezembro de 2011, mais especificamente na Informação nº 15/2011.

813. Tal irregularidade poderia ser facilmente solucionada por meio do ajuste no critério de medição, conforme já esclarecido na análise objetiva. Em verdade, é



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

plenamente esperado do supervisor esforços na solução ou revisão dos atos que ensejaram as irregularidades levantadas pela equipe técnica do Tribunal.

814. Assim, também não se mostra possível o afastamento da responsabilização pelo achado R.4.

815. Quanto ao achado R.7, a análise demanda uma atenção especial pela natureza de supervisor da função ocupada, conforme detalhado no PT 12.

816. Em resumo, conclui-se ser **exigível do Fiscal a identificação e a comunicação dessa alteração aos seus superiores** (o Supervisor, no caso), para que esse, então, prosseguisse a cadeia de comando até as autoridades competentes.

817. Porém, **não era exigível o mesmo conhecimento, diretamente, por parte do Supervisor**, pela própria natureza de sua função. Além disso, como as Informações anteriores do NFO não abordavam esse aspecto da irregularidade, não era também exigível que este agisse para corrigir um problema que transcendia sua competência e que já estava sob conhecimento das autoridades competentes (Diretor-Presidente e Diretor).

818. Assim, a responsabilização do Supervisor ao Achado R.7 fica realmente fragilizada.

819. Por fim, sobre a questão de competências da fiscalização e do NUORÇA/SEORÇA, tal tema foi apreciado na análise objetiva.

820. **Esta equipe técnica conclui pelo afastamento da responsabilização deste Defendente, Sr. Luiz Rogério Pinto Gonçalves, quanto ao achado R.7, sendo mantido nos demais achados (R.2 e R.4).**

**2.1.2.8. Thelma Consuelo Parada Ribeiro - Assessor de Diretoria I -
orçamentista NOVACAP (09/10 a 02/12)**

821. As condutas atribuídas a essa Defendente constam da Matriz de Responsabilização e da análise objetiva de cada Achado, sintetizada anteriormente nesta informação e registrada de forma pormenorizada realizada no PT 12. Nesse momento, será analisado o pedido de afastamento geral de sua responsabilização em relação a todos os Achados.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

822. Logo ao início, a Defendente traz a questão da separação de competências entre os diversos órgãos internos da NOVACAP. Tal assunto foi discutido na análise objetiva.

823. Em seguida, traz argumentação no sentido de que **a SEORÇA era subordinada** “diretamente à *Divisão Técnica do Departamento Técnico e à Diretoria de Edificações, bem como ao Diretor Presidente e aos órgãos colegiados*”, de forma que essa estrutura hierárquica superior possuía “*ingerência direta*” nas atividades do SEORÇA.

824. Em verdade, da mesma forma que o fato de um agente público ocupar um cargo de gestão elevada não pode ser utilizado como escudo contra atos antieconômicos, também não pode um agente público se escusar de responsabilização pelo fato de que seus atos seriam/poderiam ser revisados por superiores hierárquicos.

825. Ainda que o superior tenha, de fato, poder para influenciar nas ações de unidades subordinadas, isso não exime a responsabilidade dos subordinados que cumprem suas diretrizes e ordens, salvo em situações excepcionais.

826. Ainda assim, seria estritamente necessária a demonstração de ordem direta dos superiores exigindo que o subordinado agisse de determinada maneira.

827. De qualquer forma, tal situação não foi alegada pela Defendente, de forma que se presume que agiu em concordância com as diretrizes superiores em sua atividade de orçamentação.

828. Sobre a questão de **diferenciação entre o orçamento base e o orçamento apresentado pela empresa**, isso foi levado em consideração quando da análise objetiva dos escopos de atuação, tanto que esta Defendente foi retirada do achado R.8, uma vez que o orçamento base estava substancialmente abaixo do orçamento apresentado pela empresa.

829. Quanto às demais irregularidades, conforme demonstrado, o orçamento base já estava com sobrepreço. Tal sobrepreço inicial, aliado com a ausência de fundamentação técnica das premissas utilizadas na orçamentação, não só permitiu como facilitou o posterior aumento do superfaturamento por parte da empresa proponente.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

830. Assim, uma vez que o orçamento base já está superestimado, difícil se torna o afastamento da responsabilização do orçamentista.

831. Ao final de sua Defesa, traz o artigo 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), segundo o qual: “Art. 28. O **agente público responderá pessoalmente** por suas decisões ou opiniões técnicas **em caso de dolo ou erro grosseiro.**”

832. Dessa forma, sustenta que se faz necessária a demonstração de dolo ou erro grosseiro.

833. Contudo, o dolo, tendo em vista as condutas imputadas na matriz de responsabilização, fica afastado da discussão neste processo, uma vez que todas as condutas foram classificadas como culposas.

834. Assim, a discussão recairia sobre o conceito de “erro grosseiro”.

835. Vejamos o que diz a eminente Professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro ao comentar tal artigo em sua obra *Direito Administrativo*:

*O artigo 28 da LINDB contém importante norma sobre responsabilização dos agentes públicos pelas decisões ou opiniões técnicas que emitirem. Trata-se de norma limitadora dirigida aos órgãos de controle: eles somente podem responsabilizar pessoalmente o agente público se a decisão ou opinião técnica for emitida com dolo (intenção de praticar ato ilícito) ou **erro grosseiro (que não admite qualquer dúvida sobre a sua ocorrência, como a aplicação de dispositivo legal já revogado ou decisão em afronta a súmula administrativa ou jurisprudencial de amplo conhecimento na esfera administrativa)**. O objetivo evidente da norma é o de impedir que os órgãos de controle responsabilizem os agentes públicos por decisões ou opiniões que sejam aceitáveis e defensáveis diante de divergências doutrinárias ou jurisprudenciais sobre a mesma matéria. A simples divergência de opinião em relação à adotada pelo órgão de controle não pode servir de fundamento para a responsabilização do agente público. **O Regulamento definiu o erro grosseiro como “aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de***



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

negligência, imprudência ou imperícia” (artigo 12, § 1º). O artigo 14 do Regulamento (aplicável apenas à esfera da União) determinou que: “No âmbito do Poder Executivo federal, o direito de regresso previsto no § 6º do artigo 37 da Constituição somente será exercido na hipótese de o agente público ter agido com dolo ou erro grosseiro em suas decisões ou opiniões técnicas (...)”.

836. Além disso, no âmbito do Acórdão nº 2.860/2018 – Plenário – TCU²⁷, de relatoria do eminente Ministro-Substituto Augusto Sherman, foi relatada profunda discussão entre os Ministros sobre o conteúdo do conceito de “erro grosseiro”.

837. O relator afirmou:

53. Aliás, a jurisprudência desta Corte vem se inclinando no sentido de considerar que resta configurada a ocorrência de **erro grosseiro quando a conduta culposa do agente público distancia-se daquela que seria esperada do administrador médio**, avaliada no caso concreto.

838. Já o insigne Ministro Benjamin Zymler, explica que superou esse entendimento:

Ocorre que, recentemente, evolui esse entendimento, ao defender, no voto condutor do Acórdão 2391/2018-Plenário, que **o “erro grosseiro” de que trata o dispositivo supramencionado corresponde à noção de culpa grave. Tal baliza se aplica à atividade sancionatória deste Tribunal, não incidindo sobre a responsabilização por débito, que permanece vinculada à noção de culpa, sem qualquer gradação.**

(...)

Isso ocorre porque as alterações promovidas na LINB, em especial no art. 28, **não provocaram uma modificação nos requisitos necessários para a responsabilidade financeira por débito.**

839. Já o notável Ministro Bruno Dantas também seguiu a linha no sentido de que **o erro grosseiro se aproxima do conceito de culpa grave.**

²⁷ Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-2330343/NUMACORDAOINT%20asc/0



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

840. Esse entendimento que prevaleceu na Corte de Contas da União, conforme pode-se depreender do voto do Ministro Relator Augusto Nardes no Acórdão nº 1.458/2022²⁸ – Plenário – TCU:

*114. Como se vê, o Tribunal tem entendido que **erro grosseiro é aquele praticado com culpa grave.***

841. Vale também trazermos trecho do Boletim de Jurisprudência do TCU nº 279²⁹:

Acórdão 1941/2019 Plenário (Representação, Relator Ministro Augusto Nardes)

*Responsabilidade. Culpa. **Erro grosseiro.** Determinação. Descumprimento. Sanção. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.*

*Para fins do **exercício do poder sancionatório do TCU, pode** ser tipificado como **erro grosseiro** (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 – Lindb) o **descumprimento, sem a devida motivação, de determinação expedida pelo TCU**, pois tal conduta revela grave inobservância do dever de cuidado, o que configura culpa grave.*

842. Importante perceber que tanto a Lei Orgânica como o Regimento Interno **não classificam o débito como uma sanção.**

843. Além disso, a própria redação do artigo 56 da LO/TCDF (semelhante com a do artigo 271 do RI/TCDF) diz que, quando houver débito, pode ainda o Tribunal aplicar a multa (esta sim uma sanção).

844. Se recorrermos, então, à Carta Magna, instrumento jurídico máximo desta República, veremos a seguinte redação no artigo 71, inciso VIII, aplicável por simetria aos demais Tribunais de Contas, por força do artigo 75, *caput*, do Diploma Máximo:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual

²⁸ Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/erro%2520grosseiro/%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOI%2520NT%2520desc/1/%2520>

²⁹ Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/jurisprudencia/boletins-e-informativos/>



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

competete:

(...)

VIII - **aplicar aos responsáveis**, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as **sanções previstas em lei**, que estabelecerá, entre outras cominações, **multa** proporcional ao **dano causado ao erário**;

845. Ou seja, pela leitura dos dispositivos legais, fica claro que **a imputação do débito não se confunde com uma sanção**.

846. Em verdade, a imputação do débito consiste na atribuição da obrigação de ressarcimento ao erário daqueles que deram causa ao dano.

847. Conforme exposto anteriormente, o Ministro Benjamin Zymler adotou o posicionamento de que o erro grosseiro (ou culpa grave) serve de baliza na “atividade sancionatória” do Tribunal, **não servindo de requisito para a imputação do débito, que depende apenas de culpa comum**.

848. E é nesse sentido que esta equipe técnica forma seu entendimento.

849. Ora, **não sendo a imputação do débito uma sanção, é evidente que os requisitos para sua atribuição sejam menos demandantes do que os requisitos para a aplicação de uma sanção**.

850. Além disso, **o débito é imputado de forma objetiva**, não sendo objeto de gradação e dosimetria. Diferente das **sanções**, que **são imputadas de forma subjetiva** e obedecem a uma análise de dosimetria.

851. Em outras palavras, quando se fala em “débito”, refere-se a um valor objetivo subtraído do erário que deve ser devolvido. Quando se fala em “sanção”, trata-se de uma penalidade atribuída a uma pessoa física ou jurídica levando em conta a reprovabilidade de sua conduta, com finalidade didático-pedagógica no sentido de desestimular a conduta lesiva.

852. Nesse diapasão, percebe-se que, **para a imputação do débito, basta a existência de erro e culpa comum**.

853. Assim, **fica afastada a necessidade de demonstração de erro grosseiro para a imputação do débito**.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
 SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
 1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

854. **Não foi afastada a responsabilização desta Defendente para nenhum achado nesta análise subjetiva.**

855. Encerrada a análise subjetiva do Sr^a. Thelma Consuelo Parada Ribeiro.

2.2. Conclusões

Responsabilização Final

856. Após análise objetiva da responsabilização para cada Achado e o afastamento da responsabilização de diversos citados, seguida da análise subjetiva dos argumentos defensivos apresentados pelos arrolados que remanesceram, conclui-se pela identificação dos seguintes responsáveis solidários pelos prejuízos dos Achados R1 a R8, conforme tabela abaixo:

Tabela 9 - Responsabilização por Achado após análise das Defesas da TCE – Proc. 30.101/10

Responsável	R.1	R.2	R.3	R.4	R.5	R.6	R.7	R.8	Σ
Andrade Gutierrez Engenharia S/A	X	X	X	X	X	X	X	X	8
Via Engenharia S. A.	X	X	X	X	X	X	X	X	8
Joao Marcelo de Oliveira Pimenta		X		X			X		3
Luiz Rogerio Pinto Gonçalves		X		X					2
Maruska Lima de Sousa Holanda	X	X	X	X	X	X	X	X	8
Nilson Martorelli	X	X		X	X	X	X	X	7
Thelma Consuelo Parada Ribeiro	X	X	X		X	X	X		6
TOTAL	5	7	4	6	5	5	6	4	42

857. Ressalta-se que os citados que não se encontram nesse quadro tiveram sua responsabilização afastada na presente TCE.

858. O quadro final com a responsabilização é apresentado no Papel de Trabalho nº 14 (PT 14).



V. CONCLUSÕES E SUGESTÕES

859. Nesta instrução analisou-se o mérito das alegações de defesas apresentadas pelos responsáveis indicados na Matriz de Responsabilização em atendimento ao contido no item 4 da Decisão n.º 2.974/20127 (peça 181).

860. Consoante a análise nesta informação e mais detalhada nos PT 00 a PT 14, constantes da aba “associados”, as defesas as apresentadas foram **insuficientes para afastar a existência das irregularidades** identificadas nas fases da fiscalização.

861. Por outro lado, parte das alegações de defesa foram consideradas procedentes, dando ensejo a **revisão do valor do prejuízo com a sua consequente redução a favor dos responsáveis.**

862. Além disso, as defesas apresentadas por **alguns defendentes**, para o caso específico dos agentes públicos, foram suficientes para **excluí-los da responsabilização pelo dano** apurado nesta TCE.

863. A tabela a seguir apresenta o resultado das análises das Alegações de Defesa por responsável quanto à Responsabilização. Considerou-se “*procedente*” quando a responsabilização foi afastada de todos os achados. De forma oposta, considerou-se “*improcedente*” quando a responsabilização foi mantida em todos os achados previamente indicados na Matriz de Responsabilização original. Por fim, considerou-se “*parcialmente procedente*” quando a responsabilização de alguns achados foi afastada.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
 SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
 1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

Tabela 10 - Resultado das análises das Alegações de Defesa da TCE – Proc. 30.101/10

Responsável	Resumo do resultado das análises de Alegações de Defesa quanto à responsabilização
Andrade Gutierrez Engenharia S/A	Improcedente, mantida a responsabilização em todos os Achados.
Via Engenharia S. A.	Improcedente, mantida a responsabilização em todos os Achados.
Abdon Henrique de Araujo	Procedente.
Antonio Carlos Rebouças Lins	Procedente.
Celso Roberto Machado Pinto	Procedente.
Dalmo Alexandre Costa	Procedente.
Fellipe Xavier de Sousa	Procedente.
João Marcelo de Oliveira Pimenta	Parcialmente procedente. Mantida a responsabilização nos Achados R.2; R.4 e R.7.
Josimar Ferreira Evangelista	Procedente.
Juvenal Batista Amaral	Procedente.
Leonam Santos Paes	Procedente.
Luis Antônio Almeida Reis	Procedente.
Luiz Rogerio Pinto Goncalves	Parcialmente procedente. Mantida a responsabilização nos Achados R.2 e R.4.
Marcelo Piancastelli de Siqueira	Procedente.
Maruska Lima de Sousa Holanda	Improcedente, mantida a responsabilização em todos os Achados.
Maurício Canovas Segura	Procedente.
Nilson Martorelli	Improcedente, mantida a responsabilização em todos os Achados.
Rony Figueredo Corrêa	Procedente.
Thelma Consuelo Parada Ribeiro	Parcialmente procedente. Mantida a responsabilização nos Achados R.1; R.2; R.3; R.5; R.6 e R.7.

864. A tabela abaixo demonstra a relação dos responsáveis remanescentes para os Achados R1 a R8:

Tabela 11 - Responsáveis por Achado após análise das Alegações de Defesa da TCE – Proc. 30.101/10

Responsável	R.1	R.2	R.3	R.4	R.5	R.6	R.7	R.8	Σ
Andrade Gutierrez Engenharia S/A	X	X	X	X	X	X	X	X	8
Via Engenharia S. A.	X	X	X	X	X	X	X	X	8
Joao Marcelo de Oliveira Pimenta		X		X			X		3
Luiz Rogerio Pinto Gonçalves		X		X					2
Maruska Lima de Sousa Holanda	X	X	X	X	X	X	X	X	8
Nilson Martorelli	X	X		X	X	X	X	X	7
Thelma Consuelo Parada Ribeiro	X	X	X		X	X	X		6
TOTAL	5	7	4	6	5	5	6	4	42



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
 SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
 1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

865. A tabela a seguir mostra a síntese dos achados e os respectivos valores revisados, considerando os valores históricos:

Tabela 12 - Síntese dos Achados e valores de prejuízo revisados – Proc. 30.101/10

Achado	Descrição da Irregularidade	Valor
R.1	Irregularidades nos serviços " <i>Fornecimento, montagem e desmontagem de forma plana aparente de chapa de compensado plastificado de 18mm com 3 reaproveitamentos</i> " e " <i>Fonecimento, montagem e desmontagem de fôrma curva aparente de compensado plastificado de 18mm com 3 reaproveitamentos</i> ", tais como preços acima do mercado e coeficientes de produtividade subavaliados, que elevaram o preço desses serviços muito acima dos preços de mercado.	R\$ 23.374.488,29
R.2	Os cálculos de mobilização e desmobilização de equipamentos e mão de obra não foram comprovados, conforme exigido pelo item IV da Decisão nº 1.833/2010. A mobilização de equipamentos foi calculada utilizando metodologia equivocada, sem fundamentação teórica e de forma superfaturada. As irregularidades na mobilização e desmobilização de equipamentos e mão de obra.	R\$ 17.112.386,06
R.3	No serviço " <i>Montagem das gruas</i> ", o insumo referente ao transporte de grua foi cobrado em duplicidade e com coeficiente superestimado.	R\$ 1.366.253,24
R.4	Nas medições do serviço " <i>Armadura de aço para estruturas em geral, CA-50, diâmetro de 16,0 mm, corte e dobra na obra</i> ", o peso considerado para as barras de aço é superior ao valor médio fornecido como referência pela NBR 7480, que disciplina a produção do aço destinado a armadura para estruturas de concreto armado.	R\$ 3.627.049,37
R.5	Em várias composições de serviços, tais como o fornecimento e aplicação dos concretos, montagem das gruas, camada impermeabilizadora e armadura de aço, foram incluídos os insumos " <i>Caminhão Munck 6 ton</i> ", " <i>Grupo Gerador</i> " e " <i>Guindaste Madal</i> ", de forma não transparente, incomum e com coeficientes de utilização superestimados.	R\$ 3.652.889,75
R.6	O Consórcio superfaturou alguns serviços contratuais por meio da aplicação dos encargos sociais típicos de trabalhadores horistas, 122,32%, a trabalhadores mensalistas, cujos encargos sociais importam em 75,41%.	R\$ 6.840.510,46
R.7	O cálculo do vale-transporte devido aos empregados considerou preço do transporte acima do valor de mercado.	R\$ 8.371.003,46
R.8	Os produtos utilizados para melhorar as características dos concretos (substâncias aditivas) foram aplicados em quantidades superiores às recomendações dos fabricantes nos serviços " <i>Fornecimento e aplicação de concreto fck=25 Mpa</i> ", " <i>Fornecimento e aplicação de concreto magro fck=10 MPa</i> " e " <i>Fornecimento e aplicação de concreto de alto desempenho (cad) fck=40 MPa</i> ".	R\$ 93.495,97
TOTAL		R\$ 64.438.076,60



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

866. O quadro final com a responsabilização é apresentado no Papel de Trabalho nº 14 (PT 14, na aba “associados”).

Sugestões

Em face da análise empreendida nesta Informação nº 12/2022-DIFO e nos Papéis de Trabalho 00 a 14, sugere-se ao egrégio Plenário:

- I. Tomar conhecimento das alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis indicados na Matriz de Responsabilização destes autos de TCE e na Tabela 4 desta Informação, em atendimento ao contido no item 4 da Decisão n.º 2.974/20127 (peça 181);
- II. Considerar, no mérito:
 - a) Procedentes as defesas apresentadas pelos Srs.: Abdon Henrique de Araujo, Antonio Carlos Rebouças Lins, Celso Roberto Machado Pinto, Dalmo Alexandre Costa, Fellipe Xavier de Sousa, Josimar Ferreira Evangelista, Juvenal Batista Amaral, Leonam Santos Paes, Luis Antônio Almeida Reis, Marcelo Piancastelli de Siqueira, Maurício Canovas Segura, Rony Figueredo Corrêa, conforme Tabela 10 desta Informação;
 - b) Parcialmente procedentes as defesas apresentadas pelos Srs. João Marcelo de Oliveira Pimenta, Luiz Rogério Pinto Gonçalves e Thelma Consuelo Parada Ribeiro, conforme Tabela 10 desta Informação;
 - c) Improcedentes as defesas apresentadas pelas empresas Andrade Gutierrez Engenharia S/A e Via Engenharia S. A., e pelos Srs. Nilson Martorelli e Maruska Lima de Sousa Holanda, conforme Tabela 10 desta Informação;
- III. Nos termos do § 1º do art. 13 da LC n.º 1/94, cientificar os responsáveis indicados no item III anterior, alínea “b”, quanto à procedência parcial de suas alegações de defesa, e, aos indicados na alínea “c”, quanto à rejeição de suas alegações de defesa, e, a todos esses mesmos responsáveis, sobre a necessidade de recolherem, em



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

solidariedade, no prazo de 30 (trinta) dias, os respectivos débitos assinalados no Quadro final com a responsabilização conforme Papel de Trabalho nº 14 (PT 14) e Tabelas 10, 11 e 12 desta Informação, cujos valores deverão ser atualizados até a data do efetivo pagamento, nos termos da LC nº 435/2001;

IV. Dar ciência da decisão que vier a ser proferida e desta Informação a todos os responsáveis arrolados nos autos desta TCE; e

V. Autorizar o retorno dos autos à SECONT para as devidas providências.

À superior consideração.

ASSINADO ELETRONICAMENTE