



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCEIA MACHADO

Processo nº: 19.975/2017-e

Jurisdicionada: Companhia Urbanizadora da Nova Capital – NOVACAP

Assunto: Tomada de Contas Especial

Relator-Substituto: **Conselheiro Márcio Michel**

Ementa: Tomada de Contas Especial – TCE. Concorrência Pública nº 2/2013-ASCAL/PRES – NOVACAP. Superfaturamento constatado nas obras da Primeira Etapa do Programa Asfalto Novo, conforme o Achado 3 da Informação nº 5/2017 – NFO do Processo nº 6.684/13. Conversão em TCE do prejuízo detectado na contratação e execução do Lote 5 – Contrato nº 569/2013, entre a NOVACAP e a empresa JM TERRAPLENAGEM E CONSTRUÇÕES LTDA. Decisão nº 3.495/21. Julgamento pela irregularidade das contas com imputação de débito.

Sustentação oral realizada pela representante legal da empresa em 07.12.22.

Recurso de Reconsideração. Exame de Mérito.

Unidade Técnica pelo provimento parcial.

Ministério Público aquiesce.

Voto convergente.

RELATÓRIO

Tratam os autos de conversão em Tomada de Contas Especial – TCE, nos termos do item VI, alínea “c”, da Decisão nº 2.138/17 (peça 1), exarada no Processo nº 6.684/13, referente aos prejuízos identificados na execução do Contrato nº 569/2013, firmado entre a Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil - NOVACAP e a empresa JM TERRAPLENAGEM E CONSTRUÇÕES LTDA., com vistas à execução de serviços relativos ao Lote 5 da Primeira Etapa do Programa Asfalto Novo, objeto da Concorrência Pública nº 2/2013 - ASCAL/PRES.

No referido *Decisum*, este Tribunal autorizou a conversão em TCE quanto à irregularidade registrada na Tabela 6-R da Informação nº 5/2017 – NFO, bem como a citação dos responsáveis indicados na Tabela 7-R para apresentação de defesa ou recolhimento do valor integral do débito, a ser corrigido:

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu:

I – tomar conhecimento:



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCÉIA MACHADO

a) da Matriz de Responsabilização e da Informação nº 05/2017-NFO (fls. 1996/2198), que representa o Relatório Final da inspeção cujo objetivo foi a verificação da qualidade e economicidade dos contratos firmados no âmbito do Programa Asfalto Novo 1;

b) dos documentos acostados às folhas 1929/1981;

(...)

VI – autorizar:

(...)

c) a conversão em tomada de contas especial a ser tratada em processo apartado, no que diz respeito à irregularidade tratada na Tabela 6-R (§ 506 da Informação nº 05/2017), com fundamento no art. 46 da Lei Complementar nº 1/1994, e a citação dos responsáveis indicados na Tabela 7-R (subsequente § 507), com fundamento no art. 13, II da mesma lei complementar, para que, no prazo de 30 dias, apresentem defesa ou recolham o valor integral do débito, a ser corrigido a partir das datas de assinaturas das últimas medições de cada lote consideradas nos cálculos dos prejuízos, tendo em conta, ainda, a possibilidade de aplicação das sanções previstas nos arts. 56 e 60 da LC nº 1/94 (Achado 3);

(...)

Ainda, no âmbito do referido Processo, nos termos da Decisão nº 2.823/17 (peça 2), a Corte ordenou que a conversão em TCE fosse individualizada em processos apartados, um para cada lote do Edital da Concorrência nº 2/2013 – ASCAL/PRES, conforme indicado na tabela constante do Relatório/Voto do Relator.

Em cumprimento ao dispositivo, foram constituídos os seguintes processos:

- **14.930/17:** BASEVI CONSTRUÇÕES S/A (Lote 1);
- **19.940/17:** ETEC – EMPREENDIMENTOS TÉCNICOS DE ENGENHARIA E COMÉRCIO LTDA (Lote 2);
- **19.959/17:** EMSA – EMPRESA SUL AMERICANA DE MONTAGENS S/A (Lote 3);
- **19.967/17:** SETA – SERVIÇOS DE ENGENHARIA, TERRAPLENAGEM E ADMINISTRAÇÃO LTDA (Lote 4);
- **19.975/17:** JM TERRAPLENAGEM E CONSTRUÇÕES LTDA (Lote 5);
- **19.983/17:** BASEVI CONSTRUÇÕES S/A (Lote 6);
- **19.991/17:** CONTERC – CONSTRUÇÃO, TERRAPLENAGEM E



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCÉIA MACHADO

CONSULTORIA LTDA (Lote 7);

- **20.000/17**: TRIER ENGENHARIA S/A (Lote 8);
- **20.019/17**: JFR – ENGENHARIA E CONSTRUÇÕES LTDA (Lote 9);
- **20.027/17**: TRIER ENGENHARIA S/A (Lote 10);
- **20.035/17**: CONSTRUTORA ARTEC S/A (Lote 11);
- **20.043/17**: CONTERC CONSTRUÇÃO, TERRAPLENAGEM E CONSULTORIA LTDA (Lote 12);
- **20.051/17**: BRASPAC - BRASÍLIA PAVIMENTADORA E CONSTRUTORA LTDA (Lote 13);
- **20.060/17**: EPCCON CONSTRUÇÕES LTDA (Lote 14).

No âmbito do Processo nº **20.035/17** (Lote 11), o Tribunal exarou a Decisão nº 3.173/20, em que autorizou o sobrestamento do exame do mérito das alegações de defesa apresentadas naquele feito, bem como nos Processos nºs **14.930/17** (Lote 1), **19.983/17** (Lote 6), **19.991/17** (Lote 7), **20.043/17** (Lote 12), **20.051/17** (Lote 13) e **20.060/17** (Lote 14), até a conclusão da análise do Processo nº **20.027/17** (Lote 10).

Por sua vez, pelo mesmo motivo, mediante as Decisões nºs 3.490/20, 3.491/20, 435/21 e 1.783/22, foram sobrestados os exames de mérito das alegações de defesa relativas aos Processos nºs **19.967/17** (Lote 4), **20.000/17** (Lote 8), **19.940/17** (Lote 2) e **19.959/17** (Lote 3).

No Processo nº **14.930/17** (Lote 1), de acordo com o Despacho Singular nº 285/20 – GC/PT, o Ilmo. Conselheiro adiou a sustentação oral pleiteada naqueles autos em vista do sobrestamento do exame de mérito da defesa determinado no Processo nº **20.035/17** (Lote 11), que também alcançava a solicitante.

No Processo nº **20.019/17** (Lote 9), assim como nestes autos (Lote 5), até a presente data, não consta deliberação acerca de sobrestamento.

Nestes autos, consoante a Decisão nº 2.401/19 (peça 52), o Tribunal tomou conhecimento das alegações de defesa apresentadas por MÁRIO CÉSAR FAUSTINO HONÓRIO, FÁBIO ROSSIGNOLI MARQUES e pela empresa JM TERRAPLENAGEM E CONSTRUÇÕES LTDA., em atenção às citações determinadas no item VI, alínea “c”, da Decisão nº 2.138/17 (peça 1), e das respectivas análises de mérito realizadas na Nota Técnica nº 11/2018 – DIFO (peça 47) e da Informação nº 1/2019 – SECONT/3ª DICONTE (peça 48).

Na supracitada Decisão, a Corte considerou parcialmente procedentes as alegações de defesa apresentadas por FÁBIO ROSSIGNOLI MARQUES, isentando-o de responsabilidade.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCEIA MACHADO

Também foram consideradas parcialmente procedentes as alegações de defesa apresentadas por MÁRIO CÉSAR FAUSTINO HONÓRIO e pela empresa JM TERRAPLENAGEM E CONSTRUÇÕES LTDA. No *Decisum*, a Corte aplicou multa a MÁRIO CÉSAR FAUSTINO HONÓRIO e cientificou a referida empresa para proceder ao recolhimento do débito que lhe restou atribuído.

No âmbito da Decisão nº 3.495/21 (peça 111), transcrita a seguir, o Tribunal julgou irregulares as contas da empresa JM TERRAPLENAGEM E CONSTRUÇÕES LTDA., atinentes à TCE sob exame, e determinou a notificação com vistas ao recolhimento do débito no valor de R\$ 7.128.328,71 (sete milhões, cento e vinte e oito mil, trezentos e vinte e oito reais e setenta e um centavos), a ser atualizado a partir de 24.02.14 até a data da efetiva quitação:

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu:

I - tomar conhecimento:

a) da documentação enviada pela Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil - Novacap, comprovando a efetivação do desconto da multa imposta pela Corte no contracheque do Sr. Mário César Faustino Honório (Peças nºs 104 e 105);

b) da Informação nº 131/2021 - 2ª DICON/SECONT (Peça nº 106);

c) do Parecer nº 541/2021 - G1P/DA (Peça nº 108);

II - julgar irregulares as contas da empresa JM Terraplanagem e Construções Ltda. (CNPJ: 24.946.352/0001-00), no que tange ao objeto da TCE em exame, com esteio no art. 17, III, "c", da Lei Complementar nº 1/94;

III - determinar, com base no art. 26 da Lei Complementar nº 1/94, a notificação da empresa JM Terraplanagem e Construções Ltda. para que, em 30 (trinta) dias, efetue e comprove o recolhimento do débito que lhe é imputado, no valor de R\$ 7.128.328,71 (sete milhões, cento e vinte e oito mil, trezentos e vinte e oito reais e setenta e um centavos), a ser atualizado monetariamente a partir de 24.02.2014 até a data da efetiva quitação, nos termos da Lei Complementar nº 435/01;

IV – aprovar, expedir e mandar publicar o acórdão apresentado pelo Relator;

V – autorizar:

a) o encaminhamento de cópia da Decisão nº 1.438/2020, do Acórdão nº 158/2019 e desta decisão à Assessoria Técnica e de Estudos Especiais, subordinada à Secretaria-Geral de Controle Externo, para adoção das medidas de registro e controle pertinentes ao recolhimento da multa imposta ao mencionado no item I;

b) desde já, a aplicação do disposto nos arts. 23, III, e 29 da LC nº 1/94,



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCÉIA MACHADO

caso a notificação consignada no item III não surta efeito;

c) o retorno dos autos à SECONT, para as providências cabíveis.

Irresignada, a empresa JM TERRAPLENAGEM E CONSTRUÇÕES LTDA. interpôs Recurso de Reconsideração (peça 135) em face dos itens II e III da supracitada Decisão, conhecido, com efeito suspensivo, nos termos da Decisão da Presidência nº 19/2021 – P/AT (peça 141).

A seguir, apresento o exame de mérito da peça recursal realizado pela Área Técnica:

II – DAS RAZÕES RECURSAIS

10. Preliminarmente, a recorrente defende a nulidade das avaliações relativas à qualidade do pavimento e do levantamento de dados técnicos sobre a execução das obras. Aduz que a inspeção teria sido realizada dois anos após o início das obras e alega total invalidade das técnicas e procedimentos utilizados pelo NFO, vez que teriam sido realizadas atividades reservadas aos profissionais de engenharia por pessoas sem registro no Conselho Regional de Engenharia – CREA-DF, configurando exercício ilegal da profissão. Como fundamento, reproduz os arts. 2º, 6º, 7º e 13, da Lei nº 5194/1966, o art. 1º da Resolução nº 218/1973 e o art. 43 da Resolução nº 1025/2009 (peça 135, págs. 8/15).

11. Nesse sentido, afirma que estes autos, assim como o Processo nº 6684/2013-e, padecem de nulidade, tendo em vista que a decisão que ordenou a conversão do assunto em TCE teria se baseado integralmente no Relatório de Inspeção que faz referência a estudos, laudos e outros trabalhos de engenharia realizados por servidores do NFO que não têm registro no CREA-DF (peça 135, pág. 15).

12. Com fundamento nos arts. 3º, 28, 42 e 43 da Resolução nº 1025/2009 – CONFEA, no art. 1º da Lei nº 6839/1980 e no art. 1º da Lei nº 6496/1977, alega que também seria irregular a contratação pela Corte da empresa New Roads Engenharia e Consultoria Ltda. – ME, para prestação de serviços de consultoria. Afirma que a empresa e o seu sócio administrador, “além de terem sido contratados por inexigibilidade de licitação, sem justificativas plausíveis, não possuem registro no CREA-DF, nem mesmo o contrato foi registrado no CREA-DF.” (peça 135, págs. 15/17).

13. Quanto ao mérito, com relação ao Achado 3 objeto da Informação nº 12/2016 – NFO (e-DOC F01D4088), que trata da Inspeção realizada no bojo do Processo nº 6684/2013, relata que o NFO teria apontado quatro tipos de superfaturamento: (i) superfaturamento decorrente de sobrepreço em itens contratados; (ii) superfaturamento decorrente de medição de serviço mais oneroso; (iii) superfaturamento decorrente de medição em quantidade superior e; (iv) superfaturamento por execução de serviços com baixa qualidade (peça 135, pág. 18).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCEIA MACHADO

14. Com relação ao superfaturamento decorrente de sobrepreço em itens contratados, a recorrente apresenta resumo das constatações do NFO nos seguintes tópicos: a) CBUQ; b) Fresagem a frio com tambor fresador de l=1,00 m; c) Serviço de pintura horizontal; d) Tratamento superficial duplo; e) Reciclagem com capa asfáltica e; f) Insumos asfálticos (peça 135, págs. 18/23).

15. Em seguida, aborda as averiguações do NFO nos tópicos “Superfaturamento decorrente de medição de serviço mais oneroso”. Da mesma forma, quanto ao tópico “Superfaturamento decorrente de medição em quantidade superior”, apresenta resumo das verificações do NFO nos seguintes itens: a) CBUQ; b) Momento extraordinário de transporte de CBUQ e Momento extraordinário de transporte material de 1ª categoria e; c) Cimento Asfáltico de Petróleo. Extratos das constatações do NFO também são apresentados no item “Superfaturamento por execução dos serviços de baixa qualidade.” (peça 135, págs. 23/29).

16. Após reproduzir as análises do NFO, a recorrente passa a tratar de questões específicas. De início, defende a “Inexistência de superfaturamento por sobrepreço – Inaplicabilidade do SICRO – Impossibilidade de alteração da equação econômico-financeira do contrato e das premissas da proposta – Violação do pacta sunt servada” (peça 135, pág. 29).

17. Destaca ser incabível falar em ressarcimento de valores em decorrência de alegado superfaturamento por quantidade não executada ou sobrepreço, calculados com base em referências “extracontratuais”. Entende que a glosa de contratos legalmente pactuados viola os princípios do pacta sunt servanda e da vinculação ao instrumento convocatório, além de desequilibrar a equação econômico-financeira do contrato (peça 135, págs. 29/30).

18. Assevera que o contrato foi estabelecido mediante prévio procedimento licitatório, onde teria sido contratada a proposta mais vantajosa aos interesses da Administração Pública, qual seja, a proposta que continha o menor preço. Assim, entende que deveria ser mantido o contrato, sem qualquer alteração, exceto se houvesse comprovação de pagamento de serviços efetivamente não executados, o que entende não ser o caso (peça 135, pág. 30).

19. Registra que a doutrina seria uniforme em admitir que o poder de alteração e rescisão unilateral do contrato administrativo é inerente à Administração e pode ser exercido mesmo que nenhuma cláusula expressa o consigne. No entanto, destaca que “a alteração só pode atingir as denominadas cláusulas regulamentares ou de serviços, isto é, aquelas que dispõem sobre o objeto do contrato e o modo de sua execução.” (peça 135, págs. 31/32).

20. Com fundamento no art. 58, inciso I, §§ 1º e 2º, da Lei de Licitações



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCEIA MACHADO

expõe que “Em momento algum é dada à Administração a prerrogativa de alterar as cláusulas econômico-financeiras do contrato unilateralmente.” Aduz que as supracitadas cláusulas fixam a remuneração e os direitos do contratado perante a Administração e “estabelecem a equação econômico-financeira a ser mantida durante toda a execução do contrato.” (peça 135, pág. 32).

21. Na situação sob exame, defende que tanto os preços contratados quanto o critério de medição, que representa o instrumento contratual que define a forma em que os serviços seriam medidos e remunerados, compõem a equação econômico financeira do contrato e, por isso, não deveriam ser alterados unilateralmente, pois vinculam ambas as partes para efeitos remuneratórios (peça 135, págs. 32/33).

22. Com o objetivo de fundamentar a obrigação de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, cita o art. 37, inciso XXI, da CF/1988; as lições de Hely Lopes Meirelles e Marçal Justen Filho; o entendimento do TCU exarado no Acórdão nº 865/2006 – Plenário; o art. 41, da Lei nº 8666/1993; e o posicionamento da Ilma. Conselheira Relatora em julgamento objeto do Processo nº 34865/2007 (peça 135, págs. 33/36).

23. Destaca extrato de decisão judicial, nos seguintes termos (peça 135, págs. 37/38):

“(...) se o Tribunal de Contas da União entender ter havido irregularidade em uma contratação, ele tem o poder de determinar a suspensão ou rescisão do contrato, mas não tem o poder de obrigar o contratante a executar o contrato por valor menor.

(...)

Nesse sentido, previsão expressa da Lei de Licitações (Lei nº 8.666/93), que prevê, em seu artigo 66, **que o contrato deve ser executado como ajustado, respondendo as partes pelo não cumprimento da sua parcela de obrigações**”.

24. No mesmo sentido, acrescenta trecho de julgado do e. TRF da 1ª Região (peça 135, págs. 38/39):

“(...) IDENTIFICAÇÃO EM RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO POR UNIDADE TÉCNICA DO TCU (SECOB) DE INDÍCIOS DE SOBREPREÇO. DETERMINAÇÃO CAUTELAR DO RELATOR DO TCU DE RETENÇÃO DE VALORES A SEREM PAGOS À AGRAVADA. ROMPIMENTO DA EQUAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA DO CONTRATO.”

25. Acrescenta outros julgados para concluir que **“a equação econômico-financeira de um contrato é intangível”**. Assim, entende que não há que se falar em devolução de quaisquer valores ao erário, se esses valores foram legalmente pactuados, executados e medidos (peça 135, págs. 39/43).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCÉIA MACHADO

26. Reclama que a situação se agrava ainda mais pelo fato de a contratada sequer ter ofertado um preço para os serviços contratados, e nem mesmo ter apresentado as composições de seu custo, mas tão somente teria efetivado um desconto sobre os preços e composições de custos da Novacap (peça 135, pág. 43).

27. Assim, considerando que a licitação teria se dado pelo maior desconto, fator “k”, entende que seria incabível se falar em superfaturamento por sobrepreço, pela simples comparação entre os preços contratados (tabela Novacap) e os preços do SICRO (tabela DNIT); (peça 135, pág. 43).

28. Apresenta trechos do Voto condutor da Decisão nº 2507/2017 exarada no Processo nº 7193/2015-e, no intuito de concluir que em julgados recentes a Corte tem afastado o prejuízo ao erário decorrente da utilização da tabela do Sistema SICRO como referencial (peça 135, págs. 43/46).

29. Ressalta que não merece prosperar a alegação da Unidade Técnica quando do exame da defesa, no sentido de que a análise procedida pelo NFO teria se limitado aos aspectos relacionados à competitividade do certame. Para fundamentar a afirmação, destaca trecho da Nota Técnica nº 6/2013 – NFO, exarada no Processo nº 6684/2013-e, que dispõe que os autos teriam sido encaminhados à Unidade Técnica para “manifestação acerca dos custos estimados, do cronograma físico-financeiro e demais aspectos afetos a esta unidade especializada, por meio do despacho à folha 5, proveniente da Secretaria de Acompanhamento.”. (peça 135, págs. 46/47).

30. Nota que após o exame do edital, com fundamento na análise do orçamento objeto da Nota Técnica nº 6/2013 – NFO (e-DOC EC8B2FE5), o TCDF teria determinado ajustes. No entanto, alega que nenhuma determinação “foi feita em relação à adoção da tabela de preços do Sistema SICRO, ou seja, essa **c. Corte de Contas não fez qualquer ressalva quanto à adoção dos preços da tabela NOVACAP**”. Complementa que a Corte teria autorizado o prosseguimento do certame sem apresentar ressalvas quanto aos preços ou tabela de preços adotada no edital, conforme Decisão nº 1963/2013 (peça 135, págs. 48/49).

31. Diante do exposto, apresenta a indagação, transcrita a seguir, para concluir que tal aspecto demonstraria o desacerto dos argumentos sustentados pela Unidade Técnica (peça 135, pág. 50):

“Como é possível se afirmar um suposto superfaturamento por sobrepreço em obras realizadas nas vias do Distrito Federal EXCLUSIVAMENTE pelo fato de terem sido utilizados os preços referencias da NOVACAP no âmbito dos Contratos firmados em decorrência da Concorrência nº 02/2013, se essa c. Corte de Contas analisou esse edital, solicitou toda a documentação que embasou a estimativa de preços da licitação (ofício 33/2013 – 4ª Diacomp), enviou toda a documentação relativa ao orçamento ao NFO que fez



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCÉIA MACHADO

sua análise na Nota Técnica nº 06/2013, autorizou o prosseguimento do certame sem quaisquer ressalvas quanto à utilização dos preços da mesma tabela referencial da NOVACAP e esse Tribunal liberou o prosseguimento do certame?”

32. Transcreve o item I, alínea “b”, da Decisão nº 5745/2005, destacando que o Sistema SICRO, em relação às obras de urbanização, somente deveria ser adotado quando os serviços guardarem identidade ou similaridade. Assim, conclui ser “incabível a utilização do SICRO como parâmetro para obras realizadas no centro da Capital Federal, em vias urbanas com grande circulação de veículos, interferências de redes, influência de tráfego, etc.” (peça 135, pág. 51).

33. Alega que não haveria qualquer similaridade entre obras realizadas em centros urbanos e as executadas em rodovias, que poderiam utilizar o SICRO como parâmetro. Acrescenta que as obras em centros urbanos, além de interferências diretas do trânsito, sofrem inúmeras outras ocorrências que afetam diretamente a produtividade, principalmente, no transporte de insumos, nas redes de água, esgoto e energia, fatores inexistentes nas áreas rurais. Assim, conclui que a logística, bem como a produtividade da obra, seriam absolutamente diferentes da considerada no SICRO (área rural – sem quaisquer interferências). Aponta que a Decisão nº 15/2017, que referendou a Decisão Liminar nº 3/2017, estaria em harmonia com esse entendimento (peça 135, pág. 51).

34. Ainda defendendo a impossibilidade de adoção do SICRO para obras em vias urbanas, salienta que por meio do Memorando nº 146/2017-CGCIT/DIREX, da Diretoria Executiva da Coordenação-Geral de Custos de Infraestrutura de Transportes do DNIT, teria sido enviada resposta à Novacap de que “**a utilização indiscriminada dos preços divulgados pelo Sistema de Custos Referenciais de Obras - SICRO, sem o devido tratamento** que a elaboração de um orçamento para contratação de obras públicas requer, independentemente do nível de detalhamento do projeto, **constitui grave erro** para a correta formação dos preços das obras de infraestrutura de transportes.” (peça 135, págs. 51/52).

35. Acrescenta que, ao ser indagado sobre a possibilidade de o SICRO ser aplicado de forma direta e sem adaptações na elaboração de um orçamento referencial para obras e serviços de engenharia em locais com características urbanas, o DNIT teria concluído que “um sistema de custos não substitui a necessidade de intervenções do engenheiro nas fases de projeto e orçamentos com o intuito de proceder ajustes, quer sejam em preços de insumos ou mesmo em parâmetros de custos, que devem refletir a conjuntura técnica e econômica de uma obra específica”. (peça 135, pág. 52).

36. Relata que, de acordo com o DNIT, a utilização das composições de custos do SICRO, concebidas para a execução de obras eminentemente



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCEIA MACHADO

rurais, requer ajustes como mencionados, na concepção de obras em ambiente urbano; velocidades de deslocamentos; fatores de eficiência; produções horárias sujeitas à alterações em função da presença de tráfego, restrições de praça de trabalho e das demais interferências presentes nessas situações (peça 135, pág. 52).

37. Após transcrever trechos de considerações da Coordenação-Geral de Custos de Infraestrutura de Transportes do DNIT, conclui que não haveria que se falar em adoção do sistema SICRO indiscriminadamente como sugerido pela Unidade Técnica tampouco em superfaturamento por sobrepreço utilizando o SICRO como referência (peça 135, págs. 52/53).

38. A seguir, apresenta considerações acerca do tópico **“Do necessário pagamento dos serviços efetivamente executados – Recuperação de Pista x CBUQ”**. Destaca que, apesar de a Unidade Técnica ter acolhido parcialmente a defesa apresentada pela empresa JM Terraplenagem e Construções Ltda., teriam sido mantidas em quase sua integralidade as imputações na versão final do Relatório de Inspeção (peça 135, pág. 54).

39. Assevera que a análise empreendida pelo NFO não merece prosperar, vez que existiriam diferenças entre os diversos serviços e composições de custos que compreendem a “recuperação de pista” (peça 135, págs. 54/55).

40. Discorre que o “tapa-buraco manual” seria um tipo de serviço de recuperação de pista, executado manualmente, desde o corte e a remoção do asfalto, até a colocação do material betuminoso, seu espalhamento e compactação. Apresenta os passos e imagens para a execução do mencionado serviço: (i) corte do asfalto (uso de máquina de corte diamantado ou equivalente); (ii) retirada do asfalto manual (uso de ferramentas manuais para a quebra e retirada do asfalto, tais como martelo, pá, vassouras); (iii) colocação do asfalto (massa asfáltica); (iv) espalhamento manual da massa asfáltica e; (v) compactação (uso de compactador manual ou rolo compactador a depender da composição) (peça 135, págs. 55/60).

41. Com relação à “recuperação de pista com fresagem descontínua”, informa que, diferentemente do “tapa-buraco manual”, utiliza-se de fresadora, mas com as demais etapas do serviço de forma manual, pois destina-se a recuperar áreas pequenas, ou seja, a produtividade seria baixa. Registra as etapas do serviço: (i) retirada do asfalto (uso de fresadora de pequeno ou grande porte); (ii) acabamento das bordas da área fresada (uso de máquina de corte diamantado ou equivalente); (iii) limpeza da área fresada (vassouras ou ferramentas); (iv) colocação do asfalto (massa asfáltica); (v) espalhamento manual de massa asfáltica e; (vi) compactação (rolo compactador); (peça 135, págs. 61/66).

42. No que se refere ao “CBUQ + Fresagem Contínua”, afirma que esse serviço se destina à recuperação de pistas de grandes áreas, com



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCEIA MACHADO

produtividade alta, que envolve a fresagem na largura da pista, conforme Norma DNIT 159/2011-ES, utilizando-se equipamentos de grande porte. Destaca as seguintes etapas do serviço: (i) fresagem contínua de grandes áreas; (ii) pintura de ligação; (iii) aplicação de CBUQ com vibroacabadora de asfalto e; (iv) compactação (peça 135, págs. 67/71).

43. Anota que os mencionados serviços tratam de recuperação de pista, mas envolvem maquinário diferenciados, extensões diferenciadas e, por conseguinte, produtividade diferenciada. Nesse sentido, entende que não haveria como comparar o preço desses serviços que seriam distintos (peça 135, pág. 71).

44. Afirma que o NFO teria se equivocado ao afirmar que havia sido medido e pago o serviço de “tapa-buraco manual”, mas executado o serviço de pista com fresagem contínua, concluindo pela incidência de superfaturamento decorrente de medição de serviço mais oneroso. Acrescenta que, apesar de a Nota Técnica nº 11/2018 – NFO (peça 47) admitir que não teria havido a fresagem contínua, vez que foi utilizada a fresadora de 1 metro, a Unidade Técnica continuaria afirmando que teria sido pago o serviço mais oneroso. (peça 135, pág. 71).

45. Entende equivocado o raciocínio empreendido pelo NFO, ao sugerir que nas medições os serviços de “recuperação de pista” (diurno ou noturno) deveriam ser substituídos pelos serviços de CBUQ correspondentes e, com isso, seria pago somente o serviço de fresagem contínua + CBUQ, em detrimento de fresagem + recuperação de pista (peça 135, pág. 72).

46. Alega que o serviço de recuperação de pista, efetivamente executado e medido, não teria sido do tipo tapa buraco manual, tampouco o serviço de fresagem contínua com aplicação de CBUQ convencional, mas sim, o serviço de fresagem descontínua, com recuperação de pista, nos mesmos moldes que teria demonstrado anteriormente, adicionado, em alguns casos, do serviço de recapeamento (CBUQ); (peça 135, pág. 72).

47. Assim, conclui que não há que se falar em medição de serviço não executado, pois, de fato, foi executada a fresagem descontínua com recuperação de pista (peça 135, pág. 72).

48. Entende pertinente destacar que por meio da Nota Técnica nº 34/2011 apresentada ao TCU, o DNIT teria detalhado os critérios adotados para definir o tipo de fresagem, destacando o entendimento de que a fresagem descontínua é caracterizada quando o comprimento do segmento a ser fresado alcança até 50%, não é homogêneo, possui tipos de defeitos distintos distribuídos ao longo do segmento etc. Acrescenta que caberia ao projetista definir o tipo de fresagem, de acordo com o DNIT (peça 135, págs. 72/73).

49. Diante disso, considerando as características da fresagem praticada no



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCÉIA MACHADO

contrato sob exame, conclui não restar dúvidas de que o serviço realizado se trata de fresagem descontínua (peça 135, pág. 73).

50. Destaca que o quantitativo medido de recuperação de pista teria sido de apenas e tão somente 2.094,215 m³. Aduz que ao contrário do alegado pelo NFO, não há que se falar em duplicidade de pagamento, por entender que o serviço de recuperação já contemplaria os transportes (serviços 4231 e 4235), o corte da área a ser recuperada (3154), a pintura de ligação (5413), bem como os insumos betuminosos CAP 50/70 e emulsão RR-2C, que em tese seriam os mesmos serviços medidos separadamente (peça 135, pág. 73).

51. Alega que o NFO, de forma equivocada, parte da premissa de que não teria havido o serviço de recuperação, mas tão somente fresagem contínua e recapeamento (aplicação do CBUQ convencional), ignorando completamente a recuperação com fresagem descontínua, conforme teria demonstrado anteriormente (peça 135, pág. 74).

52. Reitera que apesar de reconhecer na Nota Técnica nº 11/2018 – NFO (peça 47) que teria sido utilizada a fresadora de 1 m, o NFO continuaria afirmando que o serviço realizado seria a fresagem contínua, o que não tem respaldo na Norma do DNIT (peça 135, pág. 74).

53. Destaca que o serviço de recuperação de pista com fresagem descontínua envolve o serviço de fresagem, com a utilização de máquina fresadora de pequeno ou médio porte, e o serviço de acabamento da área fresada, utilizando a máquina de corte diamantado. Com fundamento no passo a passo do serviço, apresenta a composição de custos que considera devida (peça 135, págs. 74/75).

54. Explica que a previsão da máquina de corte diamantado e da fresadora não significam duplicidade de pagamento do corte de área, pois tratam de serviços complementares, onde primeiro há a fresagem do asfalto e posteriormente o acabamento das bordas da área fresada com a máquina de corte diamantado. Com isso, entende que não há duplicidade no serviço de corte da área a ser recuperada (peça 135, pág. 75).

55. Com relação ao serviço de transporte, afirma que o NFO teria concluído pela duplicidade por ignorar o serviço de recuperação. Esclarece que o transporte contemplado na composição do serviço 5608 - RECUPERAÇÃO DE PISTA EM CBUQ refere-se ao transporte do material betuminoso utilizado na recuperação das pequenas áreas que foram fresadas (fresagem descontínua). Quanto aos serviços 4231 e 4235 medidos individualmente, afirma tratar de transporte do CBUQ convencional aplicado no recapeamento das vias, que, por vezes, inclusive era aplicado sobre a área objeto de recuperação (peça 135, págs. 75/76).

56. No que tange à alegação de pagamento em duplicidade de imprimação ou pintura de ligação e os insumos betuminosos CAP 50/70 e emulsão RR-



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCÉIA MACHADO

2C, ressalta que, conforme o critério de medição estabelecido no Termo de Referência, nos serviços 4219 e 5785 – IMPRIMAÇÃO OU PINTURA DE LIGAÇÃO, os materiais betuminosos não estariam incluídos no preço do serviço, sendo pagos à parte (peça 135, págs. 76/79).

57. Nesse sentido, assevera que não há que se falar em duplicidade de pagamento uma vez que os materiais betuminosos não estão incluídos nos serviços “4219 e 5785” imprimação ou pintura de ligação. Acrescenta que inexistem nos autos o alegado pagamento indevido decorrente da alegada duplicidade de pagamento por um mesmo insumo, pois todos os serviços pagos teriam sido efetivamente executados e atestados pelos executores do contrato (peça 135, pág. 79).

58. Assim, conclui que não há que se falar em prejuízo ao erário decorrente de alegada ineficiência do processo de medição dos serviços executados, pois o pagamento dos serviços se dava na forma prevista nos itens 7.3 e 15 do Edital da Concorrência nº 2/2013 e nos parágrafos terceiro e quinto do ajuste firmado com a Novacap (peça 135, pág. 79).

59. Defende a inexistência de pagamento por serviços não executados, vez que teriam sido pagos conforme estabelecido no instrumento convocatório e no contrato. Explica que o pagamento dos serviços executados depende do atesto dos executores dos contratos e que todas as medições teriam sido atestadas pelos executores do contrato, não havendo que se falar em prejuízo ao erário decorrente da efetiva execução dos serviços que foram devidamente atestados e pagos conforme os critérios de medição estabelecidos contratualmente (peça 135, pág. 79).

60. Declara que no instrumento convocatório não teria sido prevista outra forma de comprovação dos serviços, a não ser pela fiscalização exercida pelos executores. Nesse sentido, assevera que (peça 135, pág. 79):

“(...) não seria possível no presente momento se exigir outra forma de comprovação dos serviços, mormente considerando que a prestação dos serviços se exaure quando da efetiva recuperação da pista, não havendo depois disso como comprovar de outra forma a efetiva prestação dos serviços, mormente considerando que as condições do asfalto são mutáveis e podem ser alteradas do dia para a noite devido ao uso contínuo do asfalto imediatamente após sua execução e as diversas condições externas a que está submetido, como condições climáticas, interferência de concessionárias de serviço público, uso inadequado com veículos irregulares que extrapolam o peso máximo admitido por eixo, etc.”

61. Entende inadmissível que após a devida execução dos serviços e o encerramento dos contratos possa se alterar a forma de medição ou mesmo determinar que seja pago um serviço diverso do efetivamente executado. Pondera que ainda que o Tribunal entenda que o serviço executado não tenha sido o mais vantajoso ao erário, estes teriam sido



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCÉIA MACHADO

definidos por critérios técnicos, executados de acordo com as normas aplicáveis, medidos conforme os critérios estabelecidos no instrumento convocatório e devidamente atestados pelos executores do contrato (peça 135, pág. 79).

62. Por isso, assegura que não haveria que se falar no superfaturamento alegado pelo NFO, pois não teria havido pagamento de serviços não comprovados, vez que todos os serviços objeto do contrato sob exame teriam sido acompanhados e fiscalizados por executores dos contratos, nomeados na forma do art. 67, §1º, da Lei nº 8.666/1993 e com atribuições previstas no art. 41, II; § 3º; §5º, I e IV, do Decreto nº 32.598/2010 (peça 135, págs. 79/81).

63. Destaca que após a análise das defesas apresentadas, a Unidade Técnica em momento algum teria apontado a inexecução de quaisquer serviços, mas apenas e tão somente que teria sido medido e pago serviço mais oneroso, o que não merece prosperar, conforme entende demonstrado (peça 135, pág. 81).

64. Esclarece que, devido a dinamicidade dos serviços de reabilitação de vias urbanas, que sofrem desgastes diuturnamente e, por isso, possuem suas condições constantemente alteradas devido aos diversos fatores externos a que estão submetidas, o edital de licitação teria previsto expressamente a possibilidade de alteração dos quantitativos previstos e a inclusão de serviços não previstos inicialmente (peça 135, págs. 81/82).

65. Assim, conclui que essa possibilidade, justificada pela especificidade dos serviços, denotaria que inexistia descumprimento do edital de licitação ou mesmo do projeto quando, eventualmente, houve alteração entre o inicialmente previsto e o efetivamente executado. Adita que todas as eventuais alterações teriam sido devidamente autorizadas pela fiscalização do contrato e posteriormente atestadas (peça 135, pág. 82).

66. Com fundamento em entendimento do STF, destaca que se os serviços foram efetivamente prestados, incabível se falar em devolução dos valores recebidos, ainda que a contratação tenha se dado de forma irregular. Alega que a jurisprudência seria pacífica em afirmar que, o simples fato de os serviços terem sido efetivamente prestados, afasta a ocorrência de prejuízo, sendo vedado o ressarcimento da quantia recebida, sob pena de configurar enriquecimento ilícito (peça 135, págs. 82/86).

67. No tópico “Da inexistência de superfaturamento por medição em quantidade superior”, ao tratar da sugestão do NFO quanto ao ajuste do volume do CBUQ medido, reitera que tanto a empresa que prestou consultoria quanto os auditores responsáveis pela fiscalização não possuiriam registro junto ao CREA-DF. Assim, conclui que toda a análise do item, que teria envolvido a realização de ensaios, aferição de quantitativos e qualidade do material empregado, teria configurado exercício ilegal da profissão e, por não possuir valor jurídico, não poderia ter sido submetida



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCEIA MACHADO

a julgamento do Tribunal, devendo ser integralmente desconsiderada (peça 135, págs. 86/88).

68. Acrescenta que, ainda que pudessem ser admitidos para fins de julgamento, os ensaios realizados pela equipe de auditoria não teriam obedecido os padrões técnicos exigidos pela norma DNIT 31/2006-ES (peça 135, pág. 89).

69. Explica que o limite de 3% a 5% de vazios, quando da análise de corpos de prova extraídos do pavimento, seria apenas utilizado no projeto da dosagem asfáltica, seguindo os critérios de ensaio de corpos de prova moldados in loco, conforme item 7.2.1, alínea “d” da Norma DNIT 31/2006 – ES (Pavimentos flexíveis – Concreto asfáltico – Especificação de Serviço). Assim, assevera que a adoção desse critério deveria ser feita antes da compactação da massa, e não, após anos de uso (peça 135, pág. 88).

70. Aponta que a inconsistência na aplicação da norma também poderia ser verificada na tabela que mostra a relação betume/vazio, já que o limite de 75% a 82% deveria ser utilizado apenas no projeto da dosagem asfáltica, conforme Norma DNIT 031/2006 – ES (Pavimentos flexíveis – Concreto asfáltico – Especificação de Serviço); (peça 135, pág. 88).

71. Complementa que o percentual de vazios da massa asfáltica em uma Dosagem Marshall varia de 3% a 5% conforme especificações. Contudo, alega que em uma análise futura quando se tem valores um pouco acima, deve-se avaliar os resultados em conjunto com o grau de compactação, pois uma mistura de boa qualidade possui no máximo 8% de vazios após compactação, conforme definição do “ASPHALT INSTITUTE” (peça 135, pág. 88).

72. Por fim, declara que o critério de medição adotado pelo NFO para apurar eventual quantitativo medido a maior difere do critério de medição definido no edital de licitação. Explica que o Termo de Referência definiu que o CBUQ seria medido pelo volume das seções transversais de projeto (peça 135, pág. 88).

73. Com fundamento no anexo ao Edital da Concorrência nº 2/2013, que trata de “Normas da Novacap para execução de serviços de arruamento e pavimentação”, afirma que consta expressamente o grau de compactação mínimo de 95% e ainda a fórmula de desconto, caso esse percentual não fosse alcançado (peça 135, pág. 90).

74. Assim, conclui que não há que se falar em superfaturamento por quantitativo medido a maior pois o quantitativo executado foi efetivamente medido nos termos definidos no instrumento convocatório que foi apreciado por essa c. Corte de Contas e que sem quaisquer ressalvas teria autorizado o seu prosseguimento (peça 135, pág. 90).

75. Relativamente ao item “Cimento Asfáltico de Petróleo- CAP”, a recorrente reconhece que deveria ter havido a alteração na forma de



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCEIA MACHADO

medição do CAP, considerando que a errata da Concorrência nº 2/2013, publicada no DODF de 4/3/2013, vinculante para as partes, estabeleceu que a medição dos materiais betuminosos deveria ser realizada separadamente da composição dos serviços correspondentes (peça 135, pág. 91).

76. Justifica que a errata teria passado despercebida tanto pela empresa quanto pela fiscalização da Novacap, motivo pelo qual a medição desse item teria ocorrido em contrariedade ao instrumento convocatório. Concorda quanto ao ajuste na medição e eventual ajuste no quantitativo (peça 135, pág. 92).

77. No entanto, aponta que merece correção o cálculo do alegado superfaturamento, tendo em vista que o NFO teria utilizado, para determinar o preço do material betuminoso, os preços referencias de março de 2013, mês de apresentação das propostas pelas licitantes, que são divulgados pela ANP a partir da média de preços obtidos naquele mesmo mês. Alerta que essa média de preços referencias de março/2013, somente seria obtida a partir de abril/2013, já que não seria possível obter a média de preços em um determinado mês, antes do seu término (peça 135, pág. 92).

78. Entende que, considerando que as propostas das licitantes teriam sido apresentadas em março/2013, quando ainda não se tinha essa referência de preços, no cálculo procedido pelo NFO há que se considerar o preço do material betuminoso disponível à época da apresentação das propostas (março/2013), ou seja, deveria ter sido considerado o preço do mês imediatamente anterior às propostas, qual seja, fevereiro/2013 (peça 135, pág. 93).

79. Acrescenta que o NFO teria considerado a aquisição do material betuminoso em Betim-MG e seu transporte para Brasília, mas deveria ter sido adotado o preço de Goiânia. Explica que, nos termos do art. 1º, § 1º da Portaria nº 349/2010- DNIT, na inexistência de preço regional para algum dos produtos, deverá ser utilizado o preço da região adjacente de maior relevância econômica (peça 135, pág. 93).

80. Destaca a relevância do custo do transporte e acrescenta que o próprio TCU teria deixado de exigir do DNIT a compra diretamente da refinaria, devido ao custo do transporte (peça 135, págs. 93/94).

81. Por fim, salienta que, ao calcular o preço do transporte do material betuminoso, o NFO teria deixado de atualizar o preço calculado, em conformidade com a própria Instrução de Serviço nº 2/2011 – DNIT (peça 135, pág. 94).

82. Nesse sentido, sugere que antes de proceder quaisquer ajustes há que se adequar os itens apontados (peça 135, pág. 94).

83. No que diz respeito ao item “Da inexistência de superfaturamento por



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCEIA MACHADO

qualidade”, com fundamento em parecer técnico apresentado pela Novacap, assevera que a qualidade do asfalto executado poderia ser classificada como muito boa. Alega que o percentual de áreas degradadas teria alcançado apenas 2,9%, o que entende bastante irrisório, considerando as especificidades do tipo de serviço (peça 135, págs. 94/95).

84. Justifica que nos presentes autos, tratou-se de um contrato específico de recuperação, deixando de contemplar qualquer tipo de conservação e manutenção, fugindo dos padrões de contratação mundiais e já aplicados no DNIT (peça 135, págs. 95/96).

85. Com fundamento no Manual de Conservação Rodoviária do DNIT, afirma ser de extrema importância a conservação rotineira do pavimento com vistas a corrigir falhas e defeitos resultantes do que considera “desgaste natural”. Assim, considera “normal e comum” o aparecimento de deficiências “durante a vida útil de um pavimento”. Atribui esse desgaste aos seguintes fatores: tempo de uso; intensidade do tráfego a que estiver sujeito e; possíveis causas ligadas a imperfeições havidas no processo construtivo (peça 135, págs. 96/98).

86. Expõe que o desgaste natural do pavimento não decorre “necessariamente” da má-qualidade do pavimento, conforme considera equivocadamente afirmado pelo NFO. Destaca que o período de garantia de 5 (cinco) anos, não se revelaria absoluto, pois, exemplifica, não havendo manutenção de um veículo ou edifício, por exemplo, a garantia não se mostraria absoluta (peça 135, págs. 98/99).

87. Reclama que o contrato sob exame não trata de serviços continuados de manutenção de pavimento asfáltico, mas sim de recuperação, e que, após a execução dos serviços de recuperação das pistas, não teria havido a manutenção adequada do pavimento. Nesse sentido, conclui que não há como imputar à empresa contratada a responsabilidade pelos serviços de manutenção rotineira das vias objeto de recuperação (peça 135, págs. 99/100).

88. Destaca que, diferentemente do que ocorre nas obras públicas, onde o prazo de garantia inicia-se do termo de recebimento definitivo, quando as obras são efetivamente entregues ao uso, no caso de serviços de pavimentação há uma peculiaridade que merece ser considerada, qual seja, à medida que as obras de pavimentação são concluídas, elas são imediatamente liberadas para o uso da população, mesmo sem o recebimento definitivo (peça 135, pág. 100).

89. Nessa perspectiva, considera que, se um contrato tem a duração de 2 (dois) anos, por exemplo, e existe uma via que foi entregue no primeiro mês de execução do contrato, não seria razoável atribuir a essa via 7 (sete) anos de garantia, ou seja, dois anos de execução do contrato mais cinco anos após o recebimento definitivo (peça 135, pág. 100).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCÉIA MACHADO

90. Ante o exposto, considerando os aspectos listados a seguir, conclui pela inexistência de superfaturamento por qualidade (peça 135, pág. 100):

- “1) o relatório da empresa STRATA, identificou uma quantidade irrisória de patologias;
- 2) as obras de pavimentação sofrem desgastes naturais durante sua vida útil, sem que isso configure;
- 3) não há qualquer prova técnica válida nos presentes autos, que demonstrem falhas no método construtivo;
- 4) as vias urbanas pavimentadas não tiveram quaisquer serviços de manutenção rotineira desde a execução dos serviços de recuperação objeto dos presentes autos;”

91. No tocante ao item “Da avaliação funcional e estrutural de pavimentos viários e os equívocos sobre a metodologia de avaliação dos pavimentos empregada pela unidade técnica do TCDF”, afirma ter contratado um engenheiro, devidamente registrado no CREA-DF, para apresentar Parecer Técnico sobre os procedimentos, análises e resultados obtidos pelo NFO em seu Relatório (peça 135, pág. 101).

92. Com fundamento no parecer contratado, assevera que a análise procedida pelo NFO não teria adotado metodologia prescrita em norma, vez que teria selecionado criteriosamente trechos de pavimento asfálticos deteriorados, para concluir pela alegada precariedade suscitada (peça 135, págs. 101/102).

93. Apresenta as seguintes constatações obtidas do supracitado Parecer: (i) inconsistência da “amostragem” aleatória escolhida pelo NFO para embasar as análises; (ii) crítica quanto à criação pelo NFO de codificações de patologias; (iii) realização de inventário fotográfico somente de manifestações de degradação e; (iv) inconsistências dos defeitos inseridos pelo NFO (peça 135, pág. 102/108).

94. Com base nesses elementos, conclui que a avaliação qualitativa procedida pela equipe de auditoria não mereceria respaldo, pois seria frágil, inconsistente, tendenciosa e não observaria as normas pertinentes, além de ter sido exercida por profissionais não registrados junto ao Conselho Profissional competente, configurando, assim, o exercício ilegal da profissão (peça 135, pág. 108).

95. Ante o exposto, requer provimento ao pleito com a finalidade de anular os presentes autos e o Processo nº 6684/2013-e desde o início dos trabalhos de inspeção, já que as atividades exercidas pelos servidores da Corte configurariam exercício ilegal da profissão e, portanto, o Relatório de Inspeção não poderia ser considerado no julgamento que culminou com a abertura da presente TCE, muito menos, ser adotado como razão de decidir (peça 135, pág. 108).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCEIA MACHADO

96. Alternativamente, solicita provimento ao recurso para fins de afastar o alegado superfaturamento, conforme os argumentos sustentados. Por fim requer sustentação oral, quando do julgamento do pleito (peça 135, págs. 108/109).

III – ANÁLISE

97. Conforme visto, o Tribunal, no âmbito do Processo nº 6684/2013-e, mediante item VI, alínea “c”, da Decisão nº 2138/2017 (peça 1), autorizou a conversão em TCE quanto à irregularidade registrada na Tabela 6-R da Informação nº 5/2017 – NFO (e-DOC 91F16F57, pág. 185), qual seja, “Superfaturamento decorrente de medições de itens de serviço: com sobrepreço, mais onerosos ou em quantidades superiores ao efetivamente executado.”

98. No decisor, a Corte autorizou a citação dos responsáveis indicados na Tabela 7-R da supracitada Informação para apresentação de defesa ou recolhimento do débito, a ser corrigido. Na mencionada tabela, consta a imputação de prejuízo à empresa JM Terraplenagem e Construções Ltda. em decorrência da seguinte conduta observada com relação aos serviços objeto do Contrato nº 569/2013:

“Apresentar medição (fatura) com serviços superfaturados, seja por terem preços acima do mercado, pela medição de quantidades além das efetivamente executadas e pela medição de item mais oneroso do que aquele previsto em projeto e efetivamente executado.”

99. Em síntese, as alegações da JM Terraplenagem e Construções Ltda. podem ser estruturadas de acordo com os seguintes tópicos (peça 135): (i) da nulidade das avaliações relativas à qualidade do pavimento e do levantamento de dados técnicos sobre a execução das obras; (ii) da inexistência de superfaturamento por sobrepreço - inaplicabilidade do SICRO – impossibilidade de alteração da equação econômico-financeira do contrato e das premissas da proposta – violação do pacta sunt servanda; (iii) do necessário pagamento dos serviços efetivamente executados – recuperação de pista x CBUQ; (iv) da inexistência de superfaturamento por medição em quantitativo superior; (v) da inexistência de superfaturamento por qualidade e; (vi) da avaliação funcional e estrutural de pavimentos viários e os equívocos sobre a metodologia de avaliação dos pavimentos empregada pela Unidade Técnica do TCDF.

100. Inicialmente, importante destacar que, no âmbito do Processo nº 19967/2017-e, os patronos da ora recorrente, também representantes da empresa Seta – Serviços de Engenharia, Terraplenagem e Administração Ltda., apresentaram defesa (e-DOC 198A5FD7) com argumentos similares aos que ora se examinam (peça 135)¹. As alegações foram minuciosamente

¹ Conforme visto, o Processo nº 19.967/17 também trata de TCE instaurada no âmbito da NOVACAP, em cumprimento



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCÉIA MACHADO

apreciadas naqueles autos por parte da Unidade Técnica especializada, mediante a Nota Técnica nº 15/2019 – DIFO (e-DOC DA7F3D6F)². Nesse sentido, as análises proferidas a seguir corroboram o pronunciamento da DIFO, destacando as particularidades que se aplicam especificamente à recorrente, a empresa JM Terraplenagem e Construções Ltda.

101. Quanto à preliminar de nulidade suscitada (peça 135, págs. 8/17), a recorrente atribui invalidade às técnicas e aos procedimentos utilizados pelo Núcleo de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia – NFO³, inclusive aos trabalhos de consultoria realizados pela empresa New Roads Engenharia e Consultoria Ltda. – ME, em vista da ausência de registro no CREA-DF dos auditores e consultores envolvidos.

102. Não merece acolhimento o argumento da recorrente, vez que o assunto há muito se encontra pacificado no âmbito dos Tribunais de Contas. Em situação semelhante, com incidência ainda mais gravosa, Auditores de Controle Externo do Tribunal de Contas da União – TCU teriam sido autuados pelo CREA/GO com fundamento idêntico, sob a acusação de exercício ilegal da profissão de engenheiro civil.

103. Na oportunidade, a Corte de Contas se manifestou mediante o Acórdão nº 1114/2000 – TCU/Plenário, nos seguintes termos:

“O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:

8.1. conhecer como Representação o expediente encaminhado pelo Presidente do Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia do Estado de Goiás - CREA/GO, por enquadrar-se no disposto no art. 69, inciso III, in fine, da Resolução nº 136/2000-TCU;

8.2. informar à autoridade representante que o exercício das atividades inerentes ao controle externo da Administração Pública Federal, por parte dos servidores do Tribunal de Contas da União, na forma das competências conferidas pelas disposições dos arts. 70 e 71 da Constituição Federal e disciplinadas, entre outros dispositivos, pelos arts. 1º, 86 e 87 da Lei nº 8.443, de 16/07/92,

ao item VI, alínea “c”, da Decisão nº 2.138/17 c/c o item II, da Decisão nº 2.823/17, prolatadas no âmbito do Processo nº 6.684/13, referente à identificação de prejuízo verificado no Contrato nº 568/2013, celebrado com a empresa SETA SERVIÇOS DE ENGENHARIA, TERRAPLANAGEM E ADMINISTRAÇÃO LTDA (Lote 4 do Edital de Concorrência nº 2/2013–ASCAL/PRES).

² O Tribunal, mediante a Decisão nº 34.902/20, exarada no Processo nº 19.967/17, autorizou o sobrestamento do exame do mérito das alegações de defesa apresentadas pela empresa SETA SERVIÇOS DE ENGENHARIA, TERRAPLANAGEM E ADMINISTRAÇÃO LTDA. até a conclusão da análise do Processo nº 20.027/17, relativo à TCE instaurada para apurar suposto superfaturamento no âmbito do Contrato nº 574/2013 (Lote 10), que envolve a empresa TRIER ENGENHARIA S.A.

³ Nomenclatura da Unidade Técnica à época da fiscalização. Atualmente, Divisão de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia – DIFO.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCÉIA MACHADO

não se confunde com o exercício de atividades asseguradas a qualquer profissão regulamentada, a exemplo da Engenharia, uma vez que:

8.2.1. as atividades de controle externo consistem na realização da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União, das entidades da administração direta e indireta, com a finalidade específica de verificar a aplicação de recursos públicos quanto à legalidade, legitimidade e economicidade, a aplicação das subvenções e a renúncia de receitas, bem como de garantir a eficácia do controle externo, enquanto que as atividades asseguradas ao exercício de qualquer profissão regulamentada referem-se à execução de empreendimentos próprios do ramo do conhecimento técnico e científico outorgado pela formação acadêmica, conforme estabelecem, no caso da Engenharia, as disposições da Lei nº 5.194, de 24/12/66, e regulamentação pertinente;

8.2.2. o Tribunal de Contas da União adota, mediante normativos internos baixados no uso do poder regulamentar que lhe é conferido pelo art. 3º da Lei nº 8.443/92, procedimentos e técnicas próprios para a realização de cada uma das mencionadas modalidades de fiscalização, caracterizados por roteiros de verificação e metodologias adequadas de pesquisa, amostragens, coleta e tratamento de dados, técnicas de análise e interpretação de dados e informações, bem como de entrevistas, de acordo, inclusive, com padrões internacionais de auditoria, com a finalidade de averiguar a aplicação de recursos públicos federais feita por entes jurisdicionados ao Tribunal, que sejam, de alguma forma, responsáveis pela utilização de recursos públicos federais ou que tenham dado causa a perda, dano, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao Erário;

8.2.3. os servidores do Tribunal incumbidos do exercício das atividades de controle externo gozam das prerrogativas estabelecidas na Lei nº 8.443/92, artigo 87, que dispõe, essencialmente, sobre o livre acesso a todo e qualquer documento necessário à realização das atribuições constitucionais que desenvolvem em nome do TCU. Além disso, possuem habilitação nas mais diversas categorias profissionais, inclusive Engenharia, Arquitetura e Agronomia, e são selecionados para o quadro do Tribunal mediante rigoroso concurso público e passam por treinamentos e reciclagens de alto nível e nas mais diversas áreas;

8.2.4. eventuais designações de servidores do TCU, com



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCÉIA MACHADO

formação acadêmica específica, para o desenvolvimento de trabalhos de fiscalização desta Corte de Contas, dependem, exclusivamente, de decisão deste Tribunal, com base em critérios próprios;

8.2.5. os documentos resultantes dos trabalhos de fiscalização realizados constituem elementos específicos para a consecução das atividades de controle externo e prestam-se à apreciação e ao julgamento pelo corpo de Ministros desta Corte de Contas, não se confundindo com o valor jurídico e o julgamento atinentes ao exercício de profissão regulamentada, a exemplo da Engenharia, nos termos do que dispõe o art. 13 da Lei nº 5.194/66;

8.2.6. o caso concreto da Representação de 22/06/99, cujo conteúdo ensejou a lavratura dos Autos de Infração nºs 1400/RLJ/2000 e 1411/RLJ/2000 e a aplicação de multa aos servidores do Tribunal, trata de auditoria realizada em cumprimento à Decisão nº 261/99-TCU-Plenário (Sessão de 19/05/99, Ata nº 16/99), no 12º Distrito Rodoviário Federal do DNER, com o objetivo de verificar a execução das obras públicas do Contorno Noroeste de Goiânia ligação da BR-060 à GO-070 (TC-007.525/1999-0), sendo que os registros técnicos apontados na mencionada Representação consistem na descrição de procedimentos adotados pelo órgão auditado e na verificação de sua regularidade em relação às normas legais aplicáveis à espécie, mediante a realização de operações aritméticas simples para comparação de custos de itens do orçamento da obra e o cotejo do objeto especificado com o projetado ou executado, e possuem caráter de análise preliminar e indicativa da necessidade de a matéria ser submetida a exames mais aprofundados, como é o caso da averiguação da efetiva ocorrência de sobrepreço no valor global da obra, não se configurando, portanto, à luz das considerações constantes das alíneas anteriores, o alegado exercício ilegal da profissão de engenheiro;

8.3. autorizar o encaminhamento de cópia da presente Decisão, bem como do Relatório e do Voto que a fundamentam:

8.3.1. ao Presidente do CREA/GO, para fins de extinção da penalidade aplicada aos Analistas deste Tribunal, tendo em vista a improcedência da mesma;

8.3.2. ao Presidente do Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia - CONFEA, para conhecimento;

8.4. determinar o arquivamento do presente processo.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCEIA MACHADO

104. Em situação semelhante, foi impetrada junto ao TCU Representação por parte do Secretário Federal de Controle Interno informando que servidores daquela Unidade, ao assinarem relatório de auditoria, teriam sido autuados pelo CREA/SC por alegado exercício ilegal da profissão. Ao examinar a matéria, a Corte de Contas apresentou o mesmo entendimento anteriormente registrado, mediante o Acórdão nº 310/2002-TCU/Plenário:

“8.2 - informar ao CREA/SC que o exercício das atividades inerentes ao controle interno da Administração Pública Federal, por parte dos servidores da Secretaria Federal de Controle Interno, na forma das competências conferidas pelas disposições dos arts. 70 e 74 da Constituição Federal e disciplinadas, entre outros normativos pela Lei nº 10.180/2001, não se confunde com o exercício de atividades asseguradas a qualquer profissão regulamentada, a exemplo da Engenharia;”

105. No mesmo sentido, há decisões exaradas no âmbito desta Corte de Contas de forma mais incisiva, no sentido de que as atribuições realizadas pelos Auditores de Controle Externo não se submetem a registro nos conselhos de fiscalização profissional, *in verbis*:

“AUDITOR DE CONTROLE EXTERNO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL – TCDF. ATIVIDADE DE FISCALIZAÇÃO. PROFISSÃO REGULAMENTADA. REGISTRO EM CONSELHO DE FISCALIZAÇÃO PROFISSIONAL. **As atribuições desenvolvidas pelos servidores deste Tribunal, no âmbito do controle externo da Administração Pública do Distrito Federal, não se confundem com o exercício de atividades relativas às áreas de profissões regulamentadas, já que decorrem de previsão constitucional e, portanto, não se submetem a registro nos conselhos de fiscalização profissional.** Decisão por unanimidade. Processo nº 29565/2013. Decisão nº 1171/2018. Precedentes TCU: Decisões nos 466/2002-P, 1114/2000-P.”

106. O mesmo entendimento pode ser verificado em decisões exaradas no âmbito do Poder Judiciário. A Justiça Federal, ao reconhecer a competência e a finalidade intrínseca do Tribunal de Contas do Estado (TCE-RO), relativamente ao Controle Externo da Administração Pública, decidiu suspender ato do Conselho Regional de Engenharia e Agronomia de Rondônia (CREA-RO) que questionava a atuação de servidores da Corte de Contas pelo exercício ilegal da profissão de engenheiro civil em inspeção feita pelo Tribunal de Contas.

107. A Justiça Federal não acolheu o requerimento do CREA-RO para habilitação e registro dos servidores, “posto que os requisitos para o exercício do cargo público são os previstos em lei, não podendo o Crea impor condições ou restrições de outra ordem”. Ainda, de acordo com a decisão, “o conteúdo e o objetivo das atividades que compõem a finalidade intrínseca do controle externo demonstram que os trabalhos



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCEIA MACHADO

desenvolvidos pelos servidores do Tribunal têm natureza distinta do exercício da profissão de engenheiro, razão pela qual se revela descabida a fiscalização por parte do Crea/RO”.

108. Da mesma forma, consideram-se infundados os questionamentos da recorrente quanto à utilização dos trabalhos de consultoria desenvolvidos pela empresa New Roads Engenharia e Consultoria Ltda. – ME, conforme demonstra-se a seguir.

109. O art. 4º, inciso II, da Lei Complementar nº 1/1994, dispõe que é da competência exclusiva do Tribunal de Contas do Distrito Federal elaborar, aprovar e alterar seu Regimento Interno. O art. 232, §2º, do Regimento Interno do TCDF, dispõe que as auditorias devem observar as normas internacionais aplicáveis às fiscalizações no setor público.

110. A utilização pelo Tribunal dos trabalhos realizados pela empresa New Roads Engenharia e Consultoria Ltda. – ME se compatibiliza tanto com as Normas de Auditoria Governamental – NAG, aplicáveis ao Controle Externo Brasileiro, quanto com as Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público – NBASP, ambas fundamentadas em normas internacionais de auditoria governamental.

111. Nos termos do item 2205 da NAG, o Tribunal de Contas “(...) poderá utilizar-se nos seus trabalhos de auditoria governamental dos serviços de consultores e especialistas externos pertencentes a organizações públicas ou privadas, profissionais ou acadêmicas”. No mesmo sentido, a NBASP prevê que “Os Tribunais de Contas podem recorrer a especialistas externos para fornecer consultoria independente em questões técnicas relacionadas à auditoria.” Observe-se que a restrição apontada pela recorrente não se aplica ao trabalho dos especialistas, tendo em vista que “os Tribunais de Contas assumem a responsabilidade pelo trabalho entregue pelo especialista e pelas conclusões que dele decorram”, o que efetivamente ocorreu nos presentes autos.

112. Com relação ao segundo argumento⁴, a recorrente defende a inexistência de superfaturamento por sobrepreço, a inaplicabilidade do SICRO e a impossibilidade de alteração da equação econômico-financeira do contrato e das premissas da proposta, o que considera violação do *pacta sunt servanda* (peça 135, págs. 29/53).

113. Quanto à alegação de inexistência de superfaturamento por sobrepreço, a recorrente afirma descabido o ressarcimento de valores calculados com fundamento em referências que considera extracontratuais, vez que violaria os princípios do *pacta sunt servanda* e da vinculação ao instrumento convocatório, além de desequilibrar a equação

⁴ “Da inexistência de superfaturamento por sobrepreço - inaplicabilidade do SICRO – impossibilidade de alteração da equação econômico-financeira do contrato e das premissas da proposta – violação do *pacta sunt servanda*”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCÉIA MACHADO

econômico-financeira do contrato (peça 135, pág. 30).

114. Não merece acolhimento o argumento de que a revisão dos preços contratados violaria os aludidos princípios. Acatar esse entendimento significa impossibilitar que o Tribunal proceda à fiscalização de regularidade tanto dos preços contratados quanto da efetiva execução dos serviços após a assinatura do contrato.

115. A recorrente pretende conceber a ideia de exaustividade à análise do edital em que a Corte autoriza o prosseguimento do certame. No entanto, quando do exame do edital, não houve análise das composições de custos dos serviços contratados. Naquela fase processual não consta manifestação do Tribunal acerca da regularidade dos preços praticados.

116. Da mesma forma, são insuficientes as justificativas apresentadas quanto à inaplicabilidade do SICRO, vez que o Tribunal tem firmado entendimento para a adoção do SICRO e do SINAPI como referenciais de preços mais adequados.

117. A título de exemplo, na Decisão 3640/2012 (Processo nº 4970/2012), ao examinar o Edital de Concorrência nº 1/2012 – ASCAL/PRES para a contratação de empresa de engenharia **para execução de pavimentação asfáltica no Riacho Fundo II**, dentre outros serviços, o Tribunal determinou à Novacap a correção de valores de serviços “tomando por base aqueles indicados no SICRO”.

118. Posteriormente, mediante a Decisão nº 1689/2012, proferida nos mesmos autos, o Tribunal ratificou o entendimento objeto do Despacho Singular nº 256/2012 – GC/RCC, **ainda com relação a pavimentação asfáltica em centros urbanos**, em que proferiu determinação à Novacap com vistas à apresentação de justificativas para as diferenças de preços verificadas em alguns serviços em se comparando com os preços de referência, a exemplo do SICRO.

119. No mesmo ano, foi exarada a Decisão nº 5749/2012 (Processo nº 27407/2011), em que a Corte autorizou a Novacap a dar continuidade à Concorrência nº 10/2011 – ASCAL/PRES, para demolição e execução de calçadas e meios-fios, com implantação de rampas de acessibilidade em **diversas vias do Distrito Federal**, “condicionando: 1 - à adoção dos custos unitários dos serviços veiculados no Sinapi e Sicro como teto para os utilizados no referido certame;”.

120. Em 2013, no âmbito da Decisão nº 4427/2013 (Processo nº 16910/2011), ao examinar o Edital de Concorrência nº 2/2011, do Departamento de Estradas de Rodagem do Distrito Federal - DER/DF, tendo como objetivo a contratação de empresa para execução de obra com vistas ao **aumento de capacidade e melhoramentos na rodovia DF-047 (Estrada Parque Aeroporto)**, o Tribunal determinou à autarquia que:

“d) em licitações para execução de obras e prestação de serviços,



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCÉIA MACHADO

faça constar, como anexo do edital, as composições de custos unitários de todos os serviços contemplados na planilha orçamentária, bem como exija dos licitantes a apresentação de seus custos unitários em suas propostas, **bastando indicar os códigos das referências SICRO e SINAPI**, quando delas fizerem uso; e) ao realizar o faturamento do serviço “escavação mecânica de valas no trecho de profundidades de 3,0 a 5,0m”, faça-o pelo menor preço de escavação da planilha contratada (referente à escavação de 0,0 a 3,0m) ou providencie termo aditivo ao contrato para inclusão desse serviço, **assumindo os preços da referência do SICRO;**” (grifou-se)

121. Ainda com relação ao DER/DF, o Tribunal, nos termos da Decisão nº 1583/2014 (Processo nº 12501/2012), determinou que fosse observado, (...) nos editais das licitações de suas obras com natureza puramente rodoviária, a exemplo da **Rodovia DF-180, os referenciais de preço do SICRO**, ou outras fontes compatíveis com o mesmo;” (grifou-se).

122. Entendimento recente no mesmo sentido foi exarado no âmbito da Decisão nº 14/2022 (Processo nº 00600-00012504/2021-37-e), **em que a Corte**, ao examinar o Edital de Procedimento Licitatório Eletrônico nº 24/2021, lançado pela Novacap com o objetivo de contratar **serviços de manutenção e recuperação de asfalto e subsistemas em diversas vias do Distrito Federal**, decidiu suspender o certame até que fossem adotadas medidas saneadoras, dentre as quais, a alteração de valores unitários em conformidade com o SICRO e o SINAPI.

123. A supracitada decisão, de 19/1/2022, contraria o argumento da recorrente que, ao fazer menção à Decisão nº 15/2017, depreendeu que o seu “entendimento (...) se harmoniza com a mais recente análise dessa c. Corte de Contas” (peça 135, pág. 51). A decisão utilizada como fundamento pela recorrente foi exarada no Processo nº 38347/2016-e, cujo objeto trata da contratação de empresa de Engenharia para a conclusão da pista do circuito, drenagem e sinalização do Autódromo Internacional Nelson Piquet, localizado no Centro Poliesportivo Ayrton Senna, no setor de Recreações Público Norte (SRPN).

124. Com relação à supracitada contratação, qual seja, a obra no Autódromo Internacional Nelson Piquet, importante refutar o argumento da recorrente que se fundamenta no Voto proferido pelo Ilmo. Conselheiro Relator no Processo nº 7193/2015-e (peça 135, pág. 44). A recorrente afirma que o Tribunal teria liberado o prosseguimento da licitação a despeito de o orçamento estimativo não ter como base os preços do sistema SICRO, e sim os preços da Novacap e do SINAPI.

125. O mesmo argumento foi minuciosamente analisado no bojo da Nota Técnica nº 15/2019 – DIFO (e-DOC DA7F3D6F, págs. 53/66). O exame das motivações adotadas pelo Ilmo. Relator para afastar o prejuízo relativo a sobrepreços, permite constatar que não têm qualquer relação com o



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCÉIA MACHADO

Programa Asfalto Novo, em face da situação peculiar delineada naqueles autos. A seguir, extrato da análise empreendida pela DIFO:

“185. Conforme o teor do voto prolatado no Processo nº 7193/2015, o relator afastou o prejuízo relativo a sobrepreços detectados no Contrato nº 737/2009, utilizado para executar serviços no Autódromo após a suspensão da CP nº 26/2014, com base em três motivações, em suma:

- 1) por entender não ser razoável penalizar a empresa executora BASEVI por serviços prestados e amparados no escopo de um contrato legal (Contrato nº 737/2009) apenas por ser decorrente da opção da NOVACAP e da TERRACAP de burlar a licitação ao incluir os serviços do Autódromo no bojo desse contrato, indevidamente (a ilegalidade foi confirmada na Decisão nº 2507/2017);
- 2) por considerar o fato de a BASEVI ter a expectativa legítima de ser remunerada pelos serviços no Autódromo com base nos valores pactuados no Contrato nº 737/2009;
- 3) por não julgar suficientes as particularidades em comum verificadas na execução dos serviços no Autódromo em relação às condições de obras rodoviárias para que os valores da tabela SICRO pudessem ser adotados como referenciais, apresentando, como evidência disso, o fato de a CP nº 015/2016, que deu prosseguimento à contratação dos serviços do Autódromo após a suspensão e revogação da CP nº 26/2014, ter sido analisada pelo corpo técnico do TCDF sem ressalvas quanto aos preços, que utilizaram como fonte a tabela da NOVACAP e Sinapi, e apenas pontualmente o SICRO, tendo a licitação sido liberada pelo TCDF.

186. Como se observa, as motivações 1 e 2 para afastar o superfaturamento por sobrepreço no Processo nº 7193/2015 não tem qualquer relação com o Programa Asfalto Novo, devendo-se à situação peculiar daqueles serviços realizados no Autódromo a partir de 2014/2015, que foram executados no escopo de um contrato preexistente de manutenção de vias (Contrato nº 737/2009) em face da suspensão da licitação em curso (CP nº 26/2014), configurando desvio de objeto e burla à licitação (fato registrado na Decisão nº 2507/2017), sem que a empresa BASEVI fosse responsável por tal decisão e, dessa forma, teria direito aos valores pactuados e executados, conforme o relator.

187. A motivação 3, por sua vez, partiu do entendimento de ser possível afastar a aplicação do sistema referencial SICRO como parâmetro de preços de mercado para os serviços relativos à pista do Autódromo, por não considerá-los suficientemente semelhantes



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCEIA MACHADO

entre si, partindo da premissa de que, como os preços dos serviços licitados posteriormente no escopo da CP nº 15/2016 não utilizaram o SICRO como referência principal e foram liberados sem ressalvas pela análise do corpo técnico e do Tribunal, tal sistema não deveria mais ser considerado como referência para apontar sobrepreços naquela obra.

188. Como se vê, as motivações consideradas para afastar o uso do sistema SICRO como referencial de preços no Processo nº 7193/2015 não se aplicam a nenhuma situação dos contratos do Programa Asfalto Novo, como intenta demonstrar a empresa, visto que as razões apresentadas naqueles autos só cabem às situações fáticas daquele caso concreto.” (grifou-se)

126. Destaca-se ainda que a adoção do SICRO como referencial está assentada no item VII da Decisão nº 2138/2017, exarada no Processo nº 6684/2013-e, do qual se originou a TCE sob exame, *in verbis*:

“VII – informar à NOVACAP que, **doravante, o TCDF adotará para exame da conformidade dos preços de obras rodoviárias e de pavimentação urbana o SICRO publicado pelo DNIT para o Distrito Federal**, tendo em conta as Decisões TCDF nºs 5745/2005, 1689/2012, 3640/2012, 5749/2012, 4427/2013, 3605/2013 e 1583/2014, devendo as condições especiais ou singulares serem devidamente justificadas em relatório técnico circunstanciado, aprovado pela autoridade competente, sem prejuízo da avaliação dos órgãos de controle interno e externo (Achado 3);” (grifou-se)

127. Depreende-se das decisões exaradas que a adoção como parâmetro dos preços estabelecidos no Sistema de Custos Referenciais de Obras – SICRO não se destina tão somente a rodovias afastadas do centro urbano, como defende a recorrente (peça 135, pág. 51). O SICRO permite que sejam contempladas as diversas especificidades ou variáveis consideradas pela recorrente como interferências capazes de influenciar na produtividade e, portanto, no custo do serviço.

128. Na própria Decisão nº 5745/2005, utilizada pela recorrente para afastar a utilização do SICRO (peça 135, págs. 50/51), o Tribunal informou explicitamente à Novacap sobre a adoção do Sistema do DNIT como paradigma para a avaliação da regularidade dos preços com obras de urbanização, *in verbis*:

“II - informar à NOVACAP que: (...) b) em relação às obras de urbanização, sempre que os serviços guardarem identidade ou similaridade, o Tribunal adotará, para exame da conformidade dos preços, o SICRO2 do DNIT, devendo as condições especiais ou singulares serem devidamente justificadas em relatório técnico circunstanciado, aprovado pela autoridade competente, sem prejuízo da avaliação dos órgãos de controle interno e externo;”



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCEIA MACHADO

129. A recorrente ao se referir à supracitada decisão argumenta que o SICRO não deveria ser adotado em face da ausência de similaridade entre obras realizadas em centros urbanos e as realizadas em rodovias. No entanto, conforme assentado em exame de argumento idêntico realizado na Nota Técnica nº 15/2019 – DIFO (e-DOC DA7F3D6F), “(...) a metodologia do SICRO não é direcionada apenas para rodovias distantes do perímetro urbano, nem é rígida e imutável pelo orçamentista. O SICRO é um sistema maleável que permite edições em diversas variáveis (...).

130. Nesse sentido, apesar de nem sempre serem necessárias as aludidas edições, é possível ajustar no Sistema, por exemplo, a “velocidade média” de caminhões e máquinas, uma das variáveis mais relevantes que afetam a produção mecânica, fator que diverge entre serviços realizados em rodovias e em vias urbanas.

131. Com o objetivo de justificar que a adoção do SICRO seria incompatível com a natureza da obra sob exame, a recorrente alega as seguintes interferências (peça 135, pág. 51):

“As obras realizadas em centros urbanos, além de sofrerem **interferências diretas do trânsito**, sofrem inúmeras outras interferências que afetam diretamente a produtividade da obra, principalmente, no **transporte de insumos para a execução da obra**, **interferências de redes de água, esgoto e energia**, interferências essas inexistentes nas áreas rurais.” (grifou-se)

132. Ocorre que as mencionadas variáveis realçadas pela recorrente estão contempladas no SICRO, ao se adotar o Fator de Interferência de Tráfego – FIT, que permite ajustar o preço do serviço em conformidade com o nível de influência de centros urbanos na produtividade da obra. Nesse sentido, observe-se o disposto no Manual de Custos de Infraestrutura de Transportes do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT:

“Durante a execução de obras em rodovias já existentes, o volume de tráfego é um fator reconhecido de redução de produção dos serviços. As restrições ao tráfego se acentuam e se mostram particularmente relevantes quando se trata de obras mais próximas aos perímetros urbanos.

Em função dessa interferência, o Sicro 2 adotava uma redução de 11,0% no fator de eficiência dos serviços de construção em relação ao fator aplicado para os serviços de restauração. Entretanto, nem sempre a interferência do tráfego ocorria de forma a justificar a magnitude do referido fator de eficiência.

Objetivando qualificar a utilização dos fatores de eficiência, o SICRO propõe a utilização de um Fator de Interferência de Tráfego - FIT a ser aplicado diretamente no orçamento da obra para adequação dos



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCÉIA MACHADO

preços a essa situação.

(...)

A redução da produção mecânica de serviços em áreas urbanas pode ocorrer em função de **congestionamentos**, do tráfego de pedestres, bicicletas e motocicletas, de vandalismos e roubos, de restrições aos horários e locais de trabalho e de **interferências com as redes públicas de água, esgoto, energia e telefonia.**" (grifou-se)

133. Os ajustes decorrentes dessas especificidades foram considerados pelo NFO, conforme consta da Informação nº 5/2017 – NFO (e-DOC 91F16F57, pág. 176), elaborada no bojo do Processo nº 6684/2013-e. Na ocasião assim se manifestou a Unidade Técnica:

"As adaptações nas composições do SICRO frente à particularidade da obra em meio urbano já foram feitas e encontram-se registradas ao longo da análise inicial deste achado. Também os adicionais noturnos e leis sociais foram adaptadas para a localidade (Brasília)."

134. Com relação à interferência do "transporte de insumos para a execução da obra", também alegada pela recorrente para desconsiderar a adoção do SICRO como parâmetro (peça 135, pág. 51), importante observar que o NFO não propôs ajuste nessa variável, conforme consta da Informação nº 5/2017 – NFO (e-DOC 91F16F57, pág. 176):

"Ademais, este NFO não propôs qualquer ajuste sobre os preços dos serviços de transporte de materiais, tendo acatado integralmente os da Novacap, pois esses serviços são, sem dúvidas, os mais impactados pelas condições urbanas." (grifou-se)

135. No que se refere ao tópico que trata "Do necessário pagamento dos serviços efetivamente executados – recuperação de pista x CBUQ", a recorrente, após apresentar imagens com o passo-a-passo de três tipos de serviço em que os caracteriza como de recuperação, afirma que o serviço efetivamente executado teria sido a **fresagem descontínua com recuperação de pista**. Assevera que não teria sido realizado o serviço de tapa-buraco tampouco havia executado a fresagem contínua com aplicação de CBUQ convencional e que não teria havido pagamento em duplicidade de serviços complementares e insumos (peça 135, pág. 72).

136. Conforme demonstra-se a seguir, ao contrário das alegações da recorrente, as evidências que constam dos autos demonstram que o conceito de "recuperação" está relacionado ao serviço de "tapa-buraco", vez que os serviços de "fresagem descontínua" e "fresagem contínua", ambos com recapeamento em CBUQ, têm estrutura e composições de custos diferentes.

137. Examinando-se a composição de custos do serviço de "recuperação de pista em CBUQ", que consta da Figura 22 do Relatório Final de Inspeção, ou



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCÉIA MACHADO

seja, a Informação nº 5/2017 – NFO (e-DOC 91F16F57, pág. 147), verifica-se que a sua estrutura abrange insumos⁵ e consumos compatíveis com o serviço de “tapa-buraco”.

138. Ainda, de acordo com as “Planilhas Estimativas” que compõem o Projeto Básico da licitação sob exame, observa-se que os serviços de “recuperação” diurna e noturna (códigos 5608 e 5780) estão contidos nos Grupos 5 e 6, concernentes ao serviço de “Tapa Buraco” diurno e noturno, respectivamente (e-DOC AFEDF151, págs. 92/93).

139. Observe-se que as supracitadas “Planilhas Estimativas” indicam para a manutenção corretiva a intervenção “tapa-buraco” em que consta o serviço de “recuperação”, de código 5608, enquanto que para o reforço convencional, apontam o serviço de recapeamento asfáltico, e, para o reforço especial, registra a fresagem com CBUQ. A mesma constatação pode ser verificada na “Planilha de Composições de Custos de Manutenções por m²” relativa ao Lote 5 (e-DOC AFEDF151, págs. 92/93 e 205/207).

140. Da mesma forma, incompatível com as evidências a afirmação da recorrente de que o serviço de “recuperação” corresponderia à medição do serviço de fresagem descontínua com recuperação de pista (peça 135, pág. 72). O reexame dos documentos acostados aos autos permite corroborar as reiteradas afirmações do NFO no Relatório de Inspeção, de que os projetos executivos dos diversos lotes da Primeira Etapa do Programa Asfalto Novo não previam a execução do serviço de recuperação, conhecido como “tapa-buraco”. Conforme afirmado pela Unidade Técnica, em geral, consta a previsão de serviços de fresagem, seguidos da recomposição do pavimento em CBUQ e eventualmente de uma camada adicional (recapeamento) (e-DOC AFEDF151, págs. 22/26).

141. Ademais, valida-se a afirmação da Unidade Técnica de que não há registros nos autos de qualquer formalização para inclusão desses serviços, mediante o registro no Projeto Executivo, constando a motivação quanto à necessidade de alteração com base em evidências documentais acompanhada das respectivas aprovações, a exemplo de fotos, registros no diário de obra e pareceres técnicos.

142. A medição indiscriminada do serviço de “recuperação de pista”, por parte da Novacap, pode ser confirmada nas fichas de medições denominadas de “Dados dos Trechos de Pavimentação”. Nessas fichas foi atribuído o valor “0” ao termo “Rec. Pista”, o que demonstra que o serviço

⁵ Na estrutura de custos há o quantitativo de cada tipo de insumo, com os respectivos custos, a exemplo de mão de obra para escavação; equipamentos, como a máquina de corte diamantado para o corte do revestimento e rolo compactador, para a compactação do material; materiais, como brita e areia, para o preenchimento da caixa; além de serviços associados, como emulsão asfáltica, para imprimação da superfície e; mistura asfáltica, para complementar o enchimento, restabelecendo o nível da superfície do pavimento existente, incluindo o transporte e a confecção.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCEIA MACHADO

não foi executado, conforme pode ser verificado, no que se refere a trechos e empresas diferentes, tanto no exemplo registrado no Relatório de Inspeção quanto em outros papéis de trabalho elaborados pela Unidade Técnica (e-DOC 91F16F57, págs. 148/149; e-DOC 0B194C9A, pág. 24).

143. Nesse sentido, observe-se a constatação registrada na Nota Técnica nº 15/2019 – DIFO (e-DOC DA7F3D6F, pág. 111):

“338. Tal entendimento é confirmado por meio das fichas de medições dos serviços denominadas “Dados dos Trechos de Pavimentação” (PT 06, e-DOC 0B194C9A-e), em que **foram verificadas evidências de que não houve execução de recuperação**, embora o serviço seja indicado na descrição final com quantidades medidas.

339. Isso porque, das informações contidas neste documento para o trecho 6, único segmento do lote 4 que apresenta o serviço de “recuperação da pista de CBUQ” (figura seguinte), observa-se a clara indicação dos serviços executados pelo indicador “1” no índice-resumo de serviços, quais sejam: imprimação, pintura de ligação, capa asfáltica e fresagem. **O serviço de recuperação, por sua vez, consta com índice 0, como não executado.**” (grifou-se)

144. Outra evidência que pode ser notada refere-se à equivalência entre o volume fresado do revestimento e o quantitativo medido do serviço de “recuperação de pista em CBUQ”, que deveria ser apropriado à capa asfáltica de CBUQ a ser aplicada na restauração do pavimento após a fresagem. A equivalência entre os volumes pode ser verificada no exemplo que consta do Relatório de Inspeção, onde o volume fresado corresponde a $111,8 \text{ m}^2 \times 0,0385 \text{ cm} = 4,304 \text{ m}^3$, ou seja, o mesmo volume atribuído ao serviço de recuperação de pista. Comportamento idêntico pode ser observado em outro exemplo registrado em Papel de Trabalho pela Unidade Técnica, $3.502,800 \text{ m}^2 \times 0,0440 \text{ cm} = 154,123 \text{ m}^3$ (e-DOC 91F16F57, págs. 148/149; e e-DOC 0B194C9A, pág. 24).

145. Importante destacar a significativa diferença entre os custos envolvidos, em que a intervenção mediante recuperação ou tapa-buraco representa percentual cerca de 350% mais oneroso que o serviço de capa asfáltica. De acordo a tabela referencial da Novacap, foi atribuído o custo de R\$ 1.140,25 ao serviço de “recuperação de pista” (Código 5608)⁶, enquanto que, para o mesmo volume de trecho fresado em que deveria ser aplicada a capa de CBUQ, ou seja, correspondente ao serviço CBUQ Convencional (Código 5781), há registro do custo de R\$ 329,74 (e-DOC 91F16F57, pág. 147 e 168).

146. Os argumentos da recorrente, que apontam para a utilização da

⁶ Observe-se que esse item de custo já contempla os serviços complementares medidos por fora.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCEIA MACHADO

máquina de corte diamantado para acabamento das bordas da área fresada (peça 135, pág. 75), têm o intuito de demonstrar a execução de serviço de recuperação. No entanto, conforme apontado pela Unidade Técnica, o argumento não merece acolhimento vez que “sequer há fresagem na composição de recuperação, sendo que tal serviço teria sido medido à parte, ou seja, os serviços de fresagem executados foram devidamente remunerados em item específico” (e-DOC DA7F3D6F, pág. 113). Urge ressaltar que a imagem apresentada pela recorrente para ilustrar a realização do serviço de acabamento com máquina de corte diamantado (peça 135, pág. 75) não tem relação com a obra fiscalizada⁷ (e-DOC 7B5AB83D).

147. De acordo com o Relatório de Inspeção, a fiscalização foi realizada no período de 7/4/2015 a 20/4/2016 (e-DOC 91F16F57, pág. 1). Nesse período, a Equipe responsável pela fiscalização procedeu ao acompanhamento in loco da execução dos serviços, inclusive com apontamentos fotográficos, medições e análises das metodologias construtivas efetivamente empregadas. Não há qualquer registro nos autos que demonstre a execução de corte com serra diamantada das áreas fresadas.

148. Ademais, examinando-se as defesas apresentadas na fase processual anterior tanto por parte da ora recorrente quanto do fiscal da obra, sequer tal argumento foi apresentado. Esse aspecto conduz à constatação de que a recorrente procura incrementar custos como forma de compensar a incompatibilidade entre a metodologia empregada e as medições realizadas. Basta observar que na tabela da Novacap o serviço de fresagem para 5 cm de espessura (código 5371) tem custo atribuído de R\$ 11,74/m² (e-DOC 91F16F57, pág. 129), enquanto que o serviço de “recuperação” (código 5608), considerando-se corte de 5 cm de espessura, conforme defendido pela recorrente, tem custo de R\$ 57,01/m²⁸ (e-DOC 91F16F57, pág. 147). Ou seja, o argumento da recorrente aponta que o corte das bordas fresadas estaria sendo executado mediante um serviço com custo de quase 5 vezes o preço da fresagem.

149. Também são insuficientes para acolhimento as alegações em que a recorrente procura demonstrar a ausência de duplicidade relativamente ao serviço de transporte. A recorrente alega que os serviços 4231 e 4235 teriam sido medidos individualmente, tendo em vista que se referem ao transporte do CBUQ convencional (peça 135, pág. 76).

⁷ Acredita-se que sejam meras imagens exemplificativas, vez que se referem a obras realizadas em outro país. Basta verificar nas imagens as placas às margens da rodovia e as placas dos veículos (peça 135, págs. 62, 64, 76).

⁸ Para obter o custo por m² para a espessura de 5 cm, o preço previsto para recuperação de R\$ 1.140,25/m³ foi multiplicado pela espessura de 0,05 m (1.140,25 x 0,05 = 57,01).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCEIA MACHADO

150. Ocorre que, ao se examinar a planilha de medição em que constam os “Dados dos Trechos de Pavimentação”, verifica-se a equivalência entre os quantitativos atribuídos ao serviço de “recuperação” (código 5608) e ao serviço de transporte apropriado por fora (serviços 4231 e 4235)⁹, o que demonstra que se referem à movimentação do mesmo material, confirmando a cobrança em duplicidade (e-DOC 91F16F57, págs. 148/149). O argumento da recorrente poderia ser considerado se houvesse outro volume de material para transporte, além daquele decorrente da composição do serviço de “recuperação”. Ou seja, deveria haver outro volume de CBUQ considerado para recapeamento, o que não restou confirmado nos autos.

151. Da mesma forma, não pode ser acolhida a alegação da recorrente de que não teria ocorrido pagamento em duplicidade “de imprimação ou pintura de ligação e os insumos betuminosos CAP 50/70 e emulsão RR-2C” tendo em vista que, “conforme o critério de medição estabelecido no Termo de Referência, nos serviços 4219 e 5785 – IMPRIMAÇÃO OU PINTURA DE LIGAÇÃO, os materiais betuminosos não estão incluídos no preço do serviço.” (peça 135, pág. 76).

152. Conforme consta do Relatório de Inspeção, houve descumprimento da errata do Edital da Concorrência nº 2/2013, vez que o pagamento do CAP teria sido realizado dentro da composição do serviço de recuperação (código 5608); (e-DOC 91F16F57, pág. 181):

“Em relação à composição do Serviço CBUQ com CAP incluso, conforme já registrado na análise inicial, a Novacap publicou no DODF de 04/03/2013 uma errata (fl.169) ao edital da Concorrência nº 02/2013 e seus anexos, estabelecendo que, quando da medição de serviços que utilizem produtos betuminosos, **esses materiais deveriam ser pagos em itens separados da composição do serviço.** Portanto, não se pode acatar os argumentos dos auditados.” (grifou-se)

153. Ademais, examinando-se a mencionada composição (código 5608), verifica-se que já contemplava os transportes (códigos 4231 e 4235), o corte da área a ser recuperada (código 3154), **a pintura de ligação (código 5413)**, bem como **os insumos betuminosos CAP 50/70 e emulsão RR-2C**. No entanto, conforme registro nos “Dados dos Trechos de Pavimentação”, mencionados itens foram incluídos em separado na medição os serviços complementares de códigos 4231, 4235, e **4219 (imprimação ou pintura de ligação, similar ao código 5413)**; (e-DOC 91F16F57, págs. 147/149).

154. A constatação de que as quantidades de insumos betuminosos teriam sido consideradas à parte do serviço de imprimação/pintura de ligação foi

⁹ Observe-se que registram a mesma Qtd. Acum. no total de 4,304 m³ para o trecho 46 e 27,086 m³ para o trecho 47.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCEIA MACHADO

objeto de verificação por parte da Unidade Técnica ao examinar os quantitativos medidos acumulados de emulsão RR-2C e a área total de imprimação/pintura de ligação, conforme consta da Nota Técnica nº 15/2019 – DIFO (e-DOC DA7F3D6F, pág. 114). Na ocasião, o NFO dividiu os quantitativos medidos acumulados de emulsão RR-2C (140,415 t) pela área de imprimação/pintura de ligação (280.829,16 m²), o que resultou no consumo de 0,0005 t/m², equivalente a taxa de 0,5 l/m² prevista nos projetos executivos¹⁰ (e-DOC 6522CE93, págs. 1/2).

155. Esse procedimento permitiu à Unidade Técnica chegar à conclusão que, além do quantitativo de emulsão RR-2C contido na composição de “recuperação de pista de CBUQ” (código 5608), considerada para obtenção do custo unitário final do serviço, também houve a medição da emulsão à parte, ou seja, para cada m² de pintura de ligação medida, houve a medição, por consequência, de 0,5 l de emulsão RR 2C, o que confirma a duplicidade na medição do insumo betuminoso (e-DOC DA7F3D6F, pág. 114).

156. As averiguações expostas corroboram as conclusões do Relatório de Inspeção com relação aos pagamentos efetuados em duplicidade. Portanto, descabida a alegação de que os serviços teriam sido efetivamente executados e de que o fato de terem sido atestados pelo executor do contrato assegurariam a regularidade da despesa. Examinando-se as alegações apresentadas aos autos pelo fiscal da obra, constata-se que não há quaisquer elementos que comprovem a correlação entre os serviços pagos e os efetivamente prestados (peça 47, pág. 57/63).

157. Conforme visto, o serviço de recuperação de pista sequer foi previsto no projeto executivo e nas planilhas de medições (e-DOC 91F16F57, págs. 146 e 150). Para todos os trechos, há apenas indicação de fresagem, seguida dos serviços complementares e recapeamento com CBUQ (e-DOC AFEDF151, págs. 22/26), não constando qualquer alteração dos projetos. Portanto, não merece acolhimento a justificativa da recorrente quanto à possibilidade de modificação de quantitativos prevista no Edital, vez inexistir qualquer menção ou formalização nos respectivos projetos das discrepâncias verificadas.

158. Importante observar que a irregularidade constatada pelo NFO se refere ao uso de composição indevida para remunerar os serviços que inclusive estavam devidamente previstos no projeto executivo e possuíam serviços próprios e adequados para que fossem medidos, não se justificando a sua medição e remuneração por meio de uma composição que não refletia a realidade do serviço executado.

159. Também não se pode agasalhar o argumento de que “não há que se

¹⁰ Densidade do RR 2C = 0,998 – 1,01 g/cm³.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCÉIA MACHADO

falar em superfaturamento”, vez que os serviços teriam sido “definidos por critérios técnicos, executados de acordo com as normas aplicáveis à espécie, medidos conforme os critérios estabelecidos no instrumento convocatório e devidamente atestados pelos executores do contrato.” (peça 135, pág. 79). Pelos motivos já expostos, o projeto executivo em momento algum indicou “recuperação”, mas sim “fresagem” e “recapeamento”. Conforme registrado na Nota Técnica nº 15/2019 – DIFO, “Não se está questionando a solução do projeto, mas o uso de composição indevida para remunerar o serviço previsto no projeto, sendo que não há qualquer registro de alteração de projeto com sua devida motivação e as respectivas aprovações” (e-DOC DA7F3D6F, pág. 115).

160. Quanto ao argumento em que a recorrente destaca que “o c. Superior Tribunal de Justiça, entende que, se os serviços foram efetivamente prestados, incabível se falar em devolução dos valores recebidos, ainda que a contratação tenha se dado de forma irregular, o que no caso, admitimos apenas para argumentar.” (peça 135, pág. 82), importante observar que não se aplica ao caso vertente, por se tratar de situação concreta diversa da ora examinada.

161. Observe-se que a jurisprudência adotada pela recorrente parte do pressuposto de “os serviços terem sido efetivamente prestados”, o que não se coaduna com a situação dos autos. Reitera-se que a fiscalização considerou irregular a medição do serviço de “recuperação de pista”, haja vista que os projetos previam a restauração do pavimento com serviços de fresagem, seguidos da recomposição do pavimento com uma nova camada de CBUQ convencional e, eventualmente, de uma camada final de recapeamento, não havendo previsão de serviço de recuperação ou “tapa-buraco”, serviço mais oneroso e inapropriado quando se prevê a restauração de todo o pavimento, sendo tal serviço mais voltado para intervenções pontuais.

162. Ademais, a Unidade Técnica constatou no Relatório de Inspeção que a medição do serviço de “recuperação de pista” não deveria admitir a medição de serviços complementares à execução de um serviço de CBUQ convencional, tais como fresagem, transporte e momento de transporte material de 1ª categoria e de CBUQ, ou pintura de ligação, pois o serviço de recuperação já contempla serviços similares (e-DOC 91F16F57, pág. 146).

163. Desprovido de fundamento a alegação da recorrente em que infere pela reduzida materialidade da irregularidade verificada, ao afirmar que quantitativo medido de recuperação de pista teria sido de **“apenas e tão somente 2.094,215 m³”** (peça 135, pág. 73), tendo em vista que o superfaturamento vinculado ao mencionado volume alcançou o montante de R\$ 2.394.898,99, superior a 32% do total de superfaturamento apurado, consoante a Tabela 76 do Relatório de Inspeção (e-DOC 91F16F57, pág. 168).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCÉIA MACHADO

164. Com relação ao tópico que trata “Da inexistência de superfaturamento por medição em quantidade superior”, a recorrente apresenta argumentos para os itens “CBUQ” e “Cimento Asfáltico de Petróleo” (peça 135, págs. 86/94).

165. No item “CBUQ”, inicialmente reitera argumentos já refutados em momento anterior, em que considera irregular a análise empreendida em face da ausência de registro junto ao CREA-DF de auditores do TCDF, da empresa de consultoria e de seus representantes. Não obstante, a recorrente acrescenta que os ensaios realizados pelo NFO não teriam obedecido os padrões técnicos exigidos pela Norma DNIT 31/2006-ES e que os critérios de medição adotados seriam divergentes do critério de medição definido no edital de licitação (peça 135, págs. 87/88).

166. Importante lembrar que a irregularidade questionada pela recorrente tem origem no superfaturamento decorrente da adoção do critério de medição do CBUQ, que previa o pagamento pelo volume da camada em m³. Ou seja, a Novacap aplicou o critério de medição em m³ exclusivamente por meio do produto da área da seção transversal da camada de CBUQ pela extensão do trecho (volume geométrico) **sem considerar a densidade executada**, que era inferior à prevista para a remuneração do serviço, e com isso propiciou o pagamento por quantidades de CBUQ não aplicadas, sendo esse o superfaturamento detectado pelo NFO (e-DOC 91F16F57, págs. 152/156).

167. De acordo com a Nota Técnica nº 15/2019 – DIFO (e-DOC DA7F3D6F, pág. 125), foram estipulados dois requisitos como critério de aceitabilidade do serviço de CBUQ: (i) o recebimento da camada de CBUQ com uma variação de mais ou menos 10% da espessura de projeto¹¹ e; (ii) o grau de compactação (GC) mínimo aceitável para o CBUQ executado.

168. Examinando-se o Relatório de Inspeção e as Notas Técnicas exaradas pela Unidade Técnica não se visualiza qualquer irregularidade nos critérios técnicos adotados, vez que os procedimentos tiveram o objetivo de assegurar que os pagamentos fossem efetuados tão somente com fundamento em quantidades efetivamente executadas.

169. Ainda segundo a Nota Técnica nº 15/2019 – DIFO (e-DOC DA7F3D6F, pág. 125), o critério de medição do serviço deve refletir a quantidade real executada independentemente da unidade escolhida, seja em m³, como previsto pela Novacap, ou em toneladas (t), como indicado pelo DNIT, levando em consideração ainda os parâmetros contemplados na composição de custos – especialmente a densidade do material - de forma a não se propiciar pagamento por quantidades não executadas, com

¹¹ Esse critério não está sendo questionado no achado que trata do superfaturamento. De acordo com o NFO, foram consideradas nos cálculos das medições as camadas com as espessuras efetivamente medidas, sem qualquer ajuste.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCÉIA MACHADO

consequente enriquecimento ilícito da contratada.

170. Ao contrário da alegação da recorrente, os critérios adotados pela Unidade Técnica não desobedecem aos padrões técnicos exigidos pela Norma DNIT 31/2006- ES. O assunto foi tratado no Achado 3 do Relatório Final da Inspeção onde consta que a Norma nº 31/2006 – ESP estabelece que **“o concreto asfáltico será medido em toneladas de mistura efetivamente aplicada na pista”**. (e-DOC 91F16F57, pág. 153).

171. Em consonância com o disposto na Nota Técnica nº 15/2019 – DIFO (e-DOC DA7F3D6F, pág. 128), o aludido procedimento equivale ao mesmo raciocínio consignado na ESP 07 da Novacap, de 20/9/2012, exceto pela diferença da unidade de medida que, com a conversão correta, **considerando-se a densidade do material** prevista na composição que remunera o serviço, converge para o mesmo valor global. Observe-se o disposto na norma da Novacap:

“MEDIDÃO:

A medição do serviço de concreto betuminoso, executado e recebido na forma descrita, **será medido e pago por volume de mistura aplicada e compactada, expressa em metro cúbico (m3),** para qualquer uma das camadas, ou seja, camada de rolamento, camada de ligação ou de nivelamento, conforme Critério de Medição e Pagamento da NOVACAP.

A medição só será aceita pela fiscalização quando os laudos da NOVACAP atestarem que as espessuras, densidades e graus de compactação e porcentagem de ligante e outros itens estiverem em conformidade com esta especificação e com o traço da mistura betuminosa apresentada pela Contratada.” (grifou-se)

172. Examinando-se a norma, constata-se que expressa exatamente o critério técnico adotado pela Unidade Técnica, qual seja, que a medição deve contemplar o volume de CBUQ efetivamente aplicado, considerando o grau de compactação. O procedimento adotado está em consonância com os critérios observados em auditoria realizada no âmbito do Tribunal de Contas da União, a exemplo do Processo nº TC 026.095/2006-8, em que foram fiscalizadas obras do Departamento de Estradas de Rodagem do Estado da Paraíba (DER/PB), *in verbis*:

“645. Em geral, para o cálculo do quantitativo de CBUQ de uma obra, determina-se a área de aplicação do material e a espessura projetada. Multiplicando a área pela espessura, **obtem-se o volume do CBUQ em m³, o qual é transformado, por meio de sua densidade específica, em toneladas,** que é a medida utilizada em orçamentos.”

173. Importante observar que, apesar da discussão sobre os percentuais de Grau de Compactação (GC) previstos nas diferentes normas (norma de arruamento da Novacap: 95%; ESP 07 da Novacap: 98% em média; e norma



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCEIA MACHADO

do DNIT: 97%), (peça 135, pág. 90; e-DOC 91F16F57, pág. 60), de acordo com a Unidade Técnica tais aspectos também não afetam o levantamento do superfaturamento, visto que foram considerados todos os valores de GC dos laudos de controle tecnológico da própria Novacap (peça 47, pág. 84; e-DOC DA7F3D6F, pág. 128).

174. Quanto às críticas da recorrente acerca dos ensaios realizados pela Equipe de Auditoria, no que se refere ao percentual de vazios (peça 135, págs. 88/90), os argumentos serão considerados quando do exame alegações concernentes ao Achado 2, que trata da “Baixa qualidade do pavimento asfáltico executado”.

175. Por fim, quanto à alegação de que “o critério de medição adotado pelo NFO (...) difere do critério de medição definido no edital de licitação”, conforme já assentado pelo NFO (peça 135, pág. 88), importante observar que, de acordo com a Nota Técnica nº 15/2019 – DIFO, a recorrente, ao defender que o Grau de Compactação mínimo aceitável seria o de 95% contido nas “Normas da Novacap para execução de serviços de arruamento e pavimentação” anexas ao Edital, e não os percentuais previstos na ESP 07 – Novacap e nas normas do DNIT, está se referindo ao critério de aceitabilidade do serviço e qualidade, assunto tratado nos Achados 1 e 2, e não ao critério de medição, que é o objeto do superfaturamento tratado o Achado 3. A seguir a análise empreendida pela Unidade Técnica (e-DOC DA7F3D6F, pág. 129):

“423. Registra-se que os critérios de aceitabilidade e medição não se misturam. O critério de aceitabilidade é um parâmetro, faixa ou valor mínimo para que o serviço seja aceito, mas não necessariamente reflete o que está sendo remunerado, ou seja, é possível que um serviço satisfaça os requisitos mínimos previstos em normativos aplicáveis e seja aceito, mas que tais critérios mínimos da aceitabilidade não reflitam o que está sendo remunerado. Assim, não há conflito entre os dois critérios.”

176. Assim, aquiesce-se ao posicionamento da Unidade Técnica especializada no sentido de que “A empresa deve ser remunerada apenas pelas quantidades de serviços efetivamente executadas uma vez que não há norma legal que sustente a medição e o pagamento de quantitativos superiores no âmbito da Administração Pública.” (e-DOC DA7F3D6F, pág. 129).

177. Ademais, não se pode acolher o argumento de que o entendimento diverso em relação ao grau de compactação de 95%, defendido pela recorrente, significa alterar as regras da contratação e de medição previstas no Edital de Concorrência.

178. De acordo com a Nota Técnica nº 15/2019 – DIFO (e-DOC DA7F3D6F, págs. 129/130), ao examinar a documentação enviada pela Novacap ao TCDF como parte do Edital, bem como o **Processo nº 112.000.329/2013**,



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCÉIA MACHADO

para avaliar as normas indicadas do Edital da Concorrência, constatou que entre os documentos recebidos havia uma mídia digital denominada “DADOS PARA A LICITAÇÃO Nº 006/2013” (e-DOC- 0DAA0C2E), que indicava, no item II – Componentes do Edital, o tópico de especificações, nos seguintes termos:

“COMPONENTES DO EDITAL

Projeto Básico constante da(s) Planta(s):

Orçamento(s) estimado(s): SPV 069/2013 e DAP 058/2013–DU/NOVACAP;

Farão parte do edital as seguintes especificações:

Especificações, normas e encargos gerais para execução de obras públicas de urbanização no Distrito Federal, para serviços de arruamento e pavimentação;

Especificações, normas e encargos gerais para execução de obras públicas de urbanização no Distrito Federal, implantação de águas pluviais; (...)”

179. A Unidade Técnica constatou que não teriam sido indicadas objetivamente as especificações e as normas a serem adotadas no certame, visto que foram previstas de forma genérica nos dados para licitação, conforme apresentado acima. Ainda, acrescentou a Unidade Técnica que o Edital, na mesma linha, teria previsto de forma ampla as especificações e normas a serem seguidas, sem nominá-las, conforme consta do item 18.10 (e-DOC DA7F3D6F, pág. 130):

“18.10 Fazem parte integrante deste Edital – plantas, croquis, Orçamentos Estimativos, Especificações, normas e encargos gerais para execução de obras públicas de urbanização no Distrito Federal, para serviços de arruamento e pavimentação e execução de redes de águas pluviais, Termo de Referência para reabilitação de vias urbanas com execução dos serviços (fresagem, recapeamento asfáltico, microvestimento, meios-fios, drenagem e sinalização horizontal) em vias e logradouros públicos na cidade de Brasília – DF, Tabela de Preços unitários de serviços da NOVACAP; Modelo de cronograma físico-financeiro e cronograma de desembolso financeiro, relação de equipamentos – conforme item 9 do Termo de Referência, Controle Tecnológico da Obra, minuta de contrato e demais anexos deste Edital.”

180. O exame do Volume 3 do Processo nº 112.000.329/2013 que conduziu a licitação, também enviado ao Tribunal, permitiu constatar os seguintes documentos relativos a normativos e especificações (e-DOC DA7F3D6F, pág. 130):

“- Normas da NOVACAP para execução de serviços de Arruamento e



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCEIA MACHADO

Pavimentação (fls. 581/593 do Processo da NOVACAP), a mesma citada pelo fiscal;

- Especificações e Encargos Gerais para execução de redes de águas pluviais públicas no Distrito Federal (fls. 594/613 do Processo da NOVACAP);

- **Instrução nº 001/2009**, de 05 de março de 2009 (fls. 614/616 do Processo da NOVACAP).” (grifou-se)

181. Ao analisar a Instrução nº 1/2009, constatou-se que trata de normatização interna quanto aos procedimentos gerais a serem aplicados ao controle tecnológico de materiais e processos construtivos, quando da execução de obras de infraestrutura, pavimentação e obras de arte especiais no âmbito da Novacap. Importante destacar o item 1 do normativo (e-DOC DA7F3D6F, págs. 130/131):

“01 – O controle tecnológico da obra, do material e da execução de serviço, é da inteira responsabilidade da Contratada, o qual deverá ser realizado através de empresa especializada nesse tipo de atividade, ou laboratório próprio, **de acordo com especificações e detalhamentos previstos no Edital de Licitação, seus Anexos, e nas Normas e Métodos de Controle Tecnológico adotados pela NOVACAP, e na ausência de normas específicas, adota-se, no que couber, as normas do DNIT – Departamento Nacional de Obras de Infraestrutura Terrestre, e da ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas.**”

182. Portanto, de acordo com a Instrução nº 1/2009 acostada ao Edital, as normas e métodos da Novacap deveriam ser considerados para o controle tecnológico, além de normas do DNIT, na ausência de normas específicas. Nesse sentido, em consonância com o entendimento do NFO, a Especificação NOVACAP/DU – ESP 07 - “Especificação Técnica para execução de Camadas de Concreto Betuminoso Usinado a quente (CBUQ) – ESP 07” já se encontrava em vigor, vez que foi aprovada por Decisão da Diretoria Colegiada na Sessão nº 4.024 de 20/09/2012, enquanto que a licitação sob exame ocorreu em 2013. A seguir, destaca-se o item 1 da norma (e-DOC DA7F3D6F, pág. 131):

“Especificação Técnica para execução de Camadas de Concreto Betuminoso Usinado a quente (CBUQ) – ESP 07

Esta especificação de serviço define os critérios que orientam a execução de camadas constituídas de misturas betuminosas do tipo concreto betuminosos usinado a quente, em obras sob a jurisdição da NOVACAP, e substitui qualquer especificação ou norma anterior sobre o assunto.”

183. Conforme registrado pela Unidade Técnica, a supracitada especificação foi enviada em mídia digital ao Tribunal pela Novacap por



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCEIA MACHADO

ocasião do encaminhamento de documentos relativos ao edital, juntamente com cópias de outras especificações aprovadas na mesma sessão: “NOVACAP/DU - ESP 03 – Especificação Técnica para execução de base estabilizada granulometricamente de solo laterítico (SLA); NOVACAP/DU – ESP 06 – Especificação Técnica para Imprimações Betuminosas; NOVACAP/DU – ESP 08 - Especificação Técnica para serviço de execução de base e sub-base estabilizada granulometricamente com cascalho laterítico; e NOVACAP/DU – ESP 14 – Especificação Técnica para regularização e compactação do subleito.” (e-DOC DA7F3D6F, pág. 131)

184. Ante o exposto, aquiesce-se ao posicionamento da Unidade Técnica de que à época da contratação se encontrava em vigor a ESP 07, cujas especificações são compatíveis com os critérios adotados para ajustar os volumes geométricos medidos de CBUQ, de forma a remunerar a quantidade considerando a densidade do material aplicado em cada trecho das obras, a partir dos dados de Grau de Compactação indicados nos laudos do Controle Tecnológico da própria Novacap (e DOC DA7F3D6F, pág. 132).

185. Urge destacar que, ao se aceitar uma camada de CBUQ com Grau de Compactação de 95%, como defende a recorrente, a medição do quantitativo do serviço deve considerar o mencionado percentual, não podendo estender o Grau de Compactação de 100% para todo trecho. Portanto, reitera-se que a irregularidade apontada pelo NFO não questiona o critério de aceitabilidade do Grau de Compactação, mas apenas a devida proporcionalidade entre o que é remunerado e o que efetivamente foi executado na obra.

186. Com relação ao superfaturamento apontado pelo NFO no item “Cimento Asfáltico de Petróleo”, a recorrente reconhece a irregularidade, no entanto, discorda dos cálculos do superfaturamento no que se refere ao mês de referência dos preços da ANP e ao local da aquisição do material betuminoso. Acrescenta ainda que ao calcular o preço do transporte do material betuminoso, o NFO teria deixado de atualizar o preço calculado, em conformidade com a Instrução de Serviço nº 2/2011 – DNIT (peça 135, págs. 91/94).

187. A recorrente defende que o preço do material betuminoso deveria ter sido considerado com relação ao mês imediatamente anterior ao da apresentação das propostas, ou seja, fevereiro de 2013. Com relação ao local da aquisição do material betuminoso, alega que, em obediência ao art. 1º, § 1º, da Portaria nº 349/2010 – DNIT, deveria ter sido adotado o preço de Goiânia, por ser a região adjacente de maior relevância econômica, e não o de Betim-MG (peça 135, pág. 93).

188. Os fundamentos para a adoção dos parâmetros de preços utilizados para o item “Cimento Asfáltico de Petróleo” constam do Relatório de Inspeção (e-DOC 91F16F57, págs. 119/120). De acordo com o NFO, para



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCÉIA MACHADO

averiguar a compatibilidade dos valores adotados, foram utilizados os custos dos insumos divulgados pela ANP (e-DOC 732CE883, págs. 89/91), utilizando-se como paradigma a Decisão nº 3605/2013, exarada nos seguintes termos:

“IV - determinar à Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil (...), que, (...) proceda às seguintes alterações, como condicionantes às assinaturas dos contratos (...) a.2) melhor estimar os valores sob licitação, considerando (...) os valores dos materiais betuminosos limitados aos estabelecidos pela ANP (...).”

189. No entanto, segundo a Unidade Técnica, tendo em vista a ausência na tabela da ANP de preços para o Distrito Federal, foram acolhidas as informações existentes para Minas Gerais e Goiás, na data-base de março de 2013, calculando os correspondentes custos de transportes dos insumos provenientes desses estados para o Distrito Federal, com base na metodologia indicada na Instrução de Serviço nº 2/2011 – DNIT (e-DOC 91F16F57, págs. 141).

190. Em consonância com o disposto na Nota Técnica nº 15/2019 – DIFO, constata-se que a Instrução de Serviço nº 2/2011 – DNIT, adotada para o cálculo do superfaturamento, se constitui parâmetro normativo válido e aplicável à situação sob exame, considerando a data-base de março/2013, data de apresentação da proposta objeto do Edital de Concorrência nº 2/2013. O normativo foi publicado no DOU em 20/1/2011, e somente foi revogado em 12/8/2011 em decorrência da entrada em vigor da Portaria nº 1078/2015 do DNIT (e-DOC DA7F3D6F, pág. 94).

191. A Unidade Técnica apresenta a devida comprovação de que a adoção dos preços do Estado de Minas Gerais se justifica em face do disposto na Portaria DNIT nº 349/2010, tendo em vista que se refere a região adjacente ao Distrito Federal e com grande relevância econômica. Ademais, o procedimento representou a situação mais vantajosa para a Administração Pública, tendo em vista que, apesar de a distância entre Goiânia e Brasília ser inferior, os demais incrementos nos custos não justificariam o parâmetro sugerido pela recorrente (e-DOC DA7F3D6F, pág. 95).

192. Com relação à data-base, em que a recorrente sugere a consideração dos preços de fevereiro de 2013 (peça 135, pág. 93), os argumentos a seguir apresentados permitem conceder razão ao parâmetro adotado pelo NFO.

193. Consta do Relatório de Inspeção que “adotou-se o SICRO e os preços de materiais betuminosos divulgados do mês de março de 2013, **por se tratar do mês e ano da apresentação das propostas**, conforme o Edital da Concorrência nº 002/2013 – ASCAL/PRES.”¹² (grifou-se; e-DOC 91F16F57,

¹² De acordo com o Parágrafo Primeiro da Cláusula Terceira, tanto da minuta do contrato – parte integrante do Edital



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCEIA MACHADO

págs. 120).

194. Ao se examinar o mesmo argumento no âmbito da Nota Técnica nº 15/2019 – DIFO (e-DOC DA7F3D6F, pág. 97), constatou-se que a data em discussão tem a mesma natureza da empregada como o marco oficial para a aplicação de reajuste ou correção monetária dos preços contratados, de periodicidade anual, que se dá a partir da data limite para a apresentação da proposta ou do orçamento a que essa se referir, conforme dispõe o art. 3º, § 1º, da Lei nº 10.192/2001. Em concordância com a Unidade Técnica, ressalvadas as especificidades das referências oficiais adotadas para a comparação de preços (ANP, para material betuminoso), o Acórdão TCU nº 1657/2011 – Plenário esclarece que:

“A utilização do SICRO com data mais próxima possível da data-base do contrato é a metodologia mais adequada para comparação de preços e para apuração de eventual superfaturamento, uma vez que o uso de tabela de custos referenciada em outra data-base, principalmente após o transcurso de períodos demasiadamente longos, não reproduz adequadamente as exatas condições da obra à época da assinatura do contrato.”

195. Examinando-se a Tabela da ANP (e-DOC 732CE883, págs. 89/91) conjuntamente com a Tabela 76 do Relatório de Inspeção (e-DOC 91F16F57, pág. 168) é possível corroborar a constatação da Unidade Técnica de que o uso dos preços publicados para março de 2013¹³, adotando-se como parâmetro a região de Minas Gerais, teria sido conservador e favorável à recorrente, pois, embora o custo unitário do insumo RR-2C na data-base de fevereiro de 2013 tenha sido superior ao da data base de março de 2013, verificou-se que o insumo CAP 50/70, cujo quantitativo medido foi superior ao do RR-2C¹⁴, alcançou maior valor na data-base de março de 2013 (e-DOC DA7F3D6F, pág. 97).

196. Por fim, em consonância com análise efetuada pela Unidade Técnica, assiste razão à recorrente, com relação à necessidade de atualização do preço do transporte do material betuminoso, em conformidade com a Instrução de Serviço nº 2/2011 – DNIT. Segundo a Nota Técnica nº 15/2019 – DIFO, a norma mencionada definiu as equações tarifárias de transporte de materiais betuminosos referentes ao mês-base de janeiro de 2009. Nesse sentido, o normativo estabeleceu que o custo do transporte fosse **atualizado até a data do orçamento**, de acordo com o índice de

da Concorrência nº 2/2013, quanto do próprio contrato, estipulou-se como referência a data da apresentação da proposta.

¹³ Tabela ANP (Minas Gerais): RR-2C (fev/2013: 0,77113; mar/2013: 0,75213); CAP 50/70 (fev/2013: 0,91312; mar/2013: 0,93116).

¹⁴ Tabela 76 do Relatório de Inspeção: Quantidade medida acumulada: RR-2C (193,59 t); CAP 50/70 (1.730,279 t).


TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCEIA MACHADO

reajustamento de pavimentação, fornecido pela Fundação Getúlio Vargas (e-DOC DA7F3D6F, pág. 95).

197. De acordo com a Unidade Técnica, as equações aplicadas para a obtenção do custo direto de transporte por tonelada, considerando o transporte em rodovia com revestimento asfáltico e a distância “D” em quilômetros, foram as seguintes (e-DOC DA7F3D6F, pág. 95):

a) Custo de transporte a quente (CAP) por tonelada = $24,715 + 0,247 \times D$; e

b) Custo de transporte a frio (RR-2C) por tonelada = $22,244 + 0,223 \times D$.

198. A atualização dos custos de transporte relativos ao trajeto Betim-Brasília até o mês da apresentação da proposta, ou seja, março de 2013 foi realizada pela Unidade Técnica considerando os índices publicados pela FGV, conforme reproduzido a seguir:

Tabela 1: Atualização dos Custos de Transporte

Atualização do Custo de Transporte por Tonelada — 54ª da Instrução de Serviço DNIT nº 02/2011						
Data-base: março/2013						
Distância (D): Betim-Brasília						
a) Transporte de material betuminoso usinado a quente em rodovia pavimentada - Custo direto por tonelada = $24,715 + 0,247 \times D$						
ÍNDICE FGV JAN/2009	ÍNDICE FGV MAR/2013	FATOR DE REAJUSTE	1ª PARCELA (24,715)	2ª PARCELA (0,247)	DISTÂNCIA BETIM/BRASÍLIA KM	CUSTO DIRETO POR TONELADA R\$
224,89	252,54	0,12	27,75	0,28	758,00	238,00
b) Transporte de material betuminoso usinado a frio rodovia pavimentada - Custo direto por tonelada = $22,244 + 0,223 \times D$						
ÍNDICE FGV JAN/2009	ÍNDICE FGV MAR/2013	FATOR DE REAJUSTE	1ª PARCELA (22,244)	2ª PARCELA (0,223)	DISTÂNCIA BETIM/BRASÍLIA KM	CUSTO DIRETO POR TONELADA R\$
224,89	252,54	0,12	24,98	0,25	758,00	214,80

Fonte: Nota Técnica nº 15/2019 – DIFO, Tabela 31 (e-DOC DA7F3D6F, pág. 96).

Tabela 2: Preços Unitários dos Insumos Asfálticos Atualizados

Preços Ajustados - Minas Gerais - Março de 2013							
Insumos	Custo do Insumo ANP - MG R\$/tonelada	Custo do Insumo ANP - MG + ICMS 17% R\$/tonelada	Distância de Transporte Betim-Brasília km	Custo Direto de Transporte R\$/tonelada	Custo de Transporte + ICMS DF 17% R\$/tonelada	Custo Final do Insumo (Sem BDI) R\$/tonelada	Preço Unitário do Insumo + BDI de 15% R\$/tonelada
RR-2C	R\$ 752,13	R\$ 880,19	758,00	R\$ 214,80	R\$ 258,79	R\$ 1.164,97	R\$ 1.339,72
CAP - 50/70	R\$ 931,16	R\$ 1.121,88	758,00	R\$ 238,00	R\$ 286,75	R\$ 1.408,63	R\$ 1.619,92

Fonte: Nota Técnica nº 15/2019 – DIFO, Tabela 32 (e-DOC DA7F3D6F, pág. 96).

199. Efetuados os devidos ajustes, a Unidade Técnica apurou os seguintes preços unitários, reproduzidos na Tabela a seguir:

Tabela 3: Ajuste dos Preços Unitários dos Insumos Asfálticos

Preços Unitários NOVACAP (Contrato nº 576/2013) X Preços Unitários TCDF Ajustados			
Insumo	Preço Unitário NOVACAP	Preço Unitário TCDF Ajustado	Variação Percentual
RR-2C	R\$ 1.460,50	R\$ 1.339,72	9,02%
CAP 50/70	R\$ 1.713,53	R\$ 1.619,92	5,78%

Fonte: Nota Técnica nº 15/2019 – DIFO, Tabela 33 (e-DOC DA7F3D6F, pág. 96).

200. Observe-se que na Tabela 76 do Relatório de Inspeção (e-DOC

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCEIA MACHADO

91F16F57, pág. 168), os preços parâmetros anteriores considerados pelo NFO para o cálculo do superfaturamento foram: RR-2C (R\$ 1.307,14); CAP 50/70 (R\$ 1.583,82).

201. O superfaturamento apurado no preço do transporte do material betuminoso está incluído no montante de R\$ 7.373.559,18, que corresponde ao prejuízo total atribuído à recorrente, conforme Tabela 76 da Informação nº 5/2017 – NFO (e-DOC 91F16F57, pág. 168). No entanto, em face do acolhimento parcial das alegações de defesa apresentadas, o aludido valor foi ajustado para R\$ 7.128.328,71 após o exame proferido no âmbito da Nota Técnica nº 11/2018 – NFO (peça 47)¹⁵. Portanto, em decorrência do acolhimento das alegações da recorrente acerca da necessidade de atualização do preço do transporte do material betuminoso, entende-se que o pleito merece provimento parcial e o prejuízo imputado à empresa deve ser ajustado para R\$ 7.060.009,13, conforme Tabela a seguir:

Tabela 4: Ajuste do Prejuízo Apurado

Insumos Asfálticos - SITUAÇÃO ANTERIOR										
Código	Discriminação	Unid	Quantidade medida acumulada	Preço Unit. NOVACAP (R\$)	Preço Unit. Novacap com "k" (R\$)	Total medido (R\$)	Quantidade ajustada	Preço unit. referencial (R\$)	Total devido (R\$)	Superfaturamento (R\$)
2143	EMULSÃO RR-2C	l	193,59	1.480,50	1.480,50	256.075,62	193,59	1.307,14	253.049,23	3.029,00
5410	CIMENTO ASFALTICO DE PETROLEO CAP 50/70	l	1.730,28	1.713,53	1.662,12	2.875.938,09	1.717,64	1.583,82	2.720.432,58	155.505,51
Superfaturamento - Produtos Betuminosos										158.534,51
Superfaturamento Total										7.128.328,71
Fonte: Nota Técnica nº 11/2018-DFO (peça 47, pág. 127)										
Insumos Asfálticos - SITUAÇÃO ATUAL										
Código	Discriminação	Unid	Quantidade medida acumulada	Preço Unit. NOVACAP (R\$)	Preço Unit. Novacap com "k" (R\$)	Total medido (R\$)	Quantidade ajustada	Preço unit. referencial (R\$)	Total devido (R\$)	Superfaturamento (R\$)
2143	EMULSÃO RR-2C	l	193,59	1.480,50	1.480,50	256.075,62	193,59	1.339,72	259.356,39	3.280,77
5410	CIMENTO ASFALTICO DE PETROLEO CAP 50/70	l	1.730,28	1.713,53	1.662,12	2.875.938,09	1.717,64	1.619,92	2.782.439,39	93.498,70
Superfaturamento - Produtos Betuminosos										90.217,93
Superfaturamento Total										7.060.009,13
Fonte: Nota Técnica nº 11/2018-DFO (peça 47, pág. 127); Nota Técnica nº 15/2019 - DFO (e-DOC DA7F3D6F, pág. 96) e; peça 135, pág. 94										

Fonte: Nota Técnica nº 11/2018-DIFO (peça 47, pág. 127); Nota Técnica nº 15/2019 - DIFO (e-DOC DA7F3D6F, pág. 96) e; peça 135, pág. 94.

202. Em sequência, as alegações apresentadas para defender a inexistência de superfaturamento por qualidade podem ser sintetizadas nos seguintes itens: (i) levantamentos efetuados pela Novacap teriam concluído que a qualidade do asfalto executado no âmbito do Programa é muito boa; (ii) o percentual irrisório de áreas degradadas; (iii) o contrato sob exame tratou de serviços de recuperação, não contemplando qualquer tipo de conservação e manutenção; (iv) as obras de pavimentação sofrem desgastes naturais durante sua vida útil; (v) não há provas técnicas que demonstrem falhas no método construtivo e; (vi) as vias urbanas não tiveram quaisquer serviços de manutenção rotineira desde a execução dos serviços de recuperação contratados (peça 135, págs. 94/100).

203. Importante salientar que o assunto foi abordado no Achado 3 do

¹⁵ Na ocasião foram efetuados ajustes nas composições do CBUQ e de Fresagem e promovida a alteração do BDI do SICRO/DNIT de 26,70%, utilizado nas composições ajustadas pelo TCDF, para 29,19%, conforme previsto no Edital da Novacap, para todos os itens da curva ABC avaliados.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCEIA MACHADO

Relatório de Inspeção, no tópico V que trata do “Superfaturamento por execução de serviços com baixa qualidade”. Ao tratar da matéria, a Unidade Técnica não quantificou o prejuízo a ser atribuído à recorrente uma vez que as obras, à época da fiscalização, não haviam sido recebidas definitivamente. Nesse sentido, foram sugeridas medidas para que a Novacap promovesse o levantamento das irregularidades e que acionasse as empresas com vistas à correção das patologias identificadas, o que foi acolhido pela Corte, conforme itens III e V, da Decisão nº 2138/2017 exarada no âmbito do Processo nº 6684/2013-e, *in verbis*:

“(…) III – determinar à NOVACAP que adote as seguintes medidas, dando conhecimento ao Tribunal no prazo de 90 dias: a) realizar um amplo e rigoroso levantamento das patologias existentes nos trechos executados, contemplando todos os defeitos encontrados e sua precisa localização (GPS), os quais deverão ser registrados em formulários próprios, para cada contrato, utilizando no mínimo a metodologia apresentada no mencionado relatório e/ou na Norma DNIT 06/2003-ES, no formato eletrônico editável (.xls ou equivalente) (Achado 2); b) exigir das empresas construtoras a elaboração, no prazo de 30 (trinta) dias, de Plano de Ação de correção do pavimento de cada contrato firmado, soluções propostas e prazos para implementação das correções necessárias, em atenção aos arts. 54 e 69 da Lei nº 8.666/93, ao art. 618 do Código Civil (Lei nº 10.406/2002) e a Orientação Técnica IBRAOP OT-IBR 003/2011, ressaltando ainda que eventual recebimento provisório ou definitivo não exclui a responsabilidade civil pela solidez e segurança da obra, nem ético profissional, pela perfeita execução do contrato, nos termos do disposto no art. 73, § 2º, da Lei de Licitações e Contratos, encaminhando o referido plano de cada contrato para conhecimento deste Tribunal (Achado 2); (...)

V – determinar à Novacap, ainda no âmbito dos contratos do Programa Asfalto Novo 1, que: a) se abstenha de receber definitivamente as obras até o saneamento de todas as irregularidades, tendo em conta o previsto no art. 73, inc. I, alínea “b”, c/c o art. 69 da Lei nº 8.666/93 (Achado 2); b) avalie a conveniência e oportunidade de instaurar procedimento administrativo para a aplicação de sanção às empresas contratadas, conforme previsto no art. 87 da Lei nº 8666/93 (Achado 3); c) promova, cautelarmente, a retenção da garantia contratual e de eventuais pagamentos pendentes, com fulcro no art. 277 do Regimento Interno deste TCDF, até que se finalize o processo de tomada de contas especial, citada no item VI-c abaixo (Achado 3);”

204. Portanto, em face de os desdobramentos das medidas a serem implementadas dependerem dos levantamentos ordenados pela Corte na alínea “a” do item III da Decisão nº 2138/2017, entende-se que o assunto



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCÉIA MACHADO

está sendo acompanhado no âmbito do Processo nº 6684/2013-e. Não obstante, procede-se ao exame das considerações apresentadas por parte da recorrente.

205. A classificação da qualidade do asfalto efetuada pela Novacap e o percentual de áreas degradadas, assim como a especificidade do objeto do contrato sob exame, não afastam a necessidade de reparo das patologias identificadas e a serem levantadas. As evidências apresentadas não confirmam a alegação em que a recorrente procura atribuir as patologias aos desgastes naturais verificados durante a vida útil da obra e à falta de manutenção. De acordo com o Relatório de Inspeção, o NFO constatou **“a existência de um desgaste precoce da via incompatível com o tempo de uso (cerca de 2 anos).”** As imagens das falhas nos pavimentos apresentadas pelo corpo técnico, corroboradas pelas análises efetuadas, são suficientes para evidenciar a necessidade tanto do levantamento de situações similares quanto da adoção das medidas corretivas (e-DOC 91F16F57, págs. 72/75; e-DOC CCF064F8, págs. 254/256).

206. O exame das imagens, obtidas in loco durante a fiscalização, demonstram que não há necessidade de ser perito em métodos construtivos, tampouco conhecedor de quaisquer metodologias de avaliação de qualidade de pavimentos ou engenheiro civil registrado no CREA-DF, para verificar a existência, em vias recentemente restauradas, de trincas, afundamentos, desgastes, buracos, excesso de massa asfáltica, desvios inadequados do meio fio, dentre outras irregularidades.

207. Apesar de suficientes para exigir os devidos reparos, assim como para fundamentar os levantamentos ordenados pela Corte, as constatações do NFO não se basearam tão somente nas supracitadas imagens. A Unidade Técnica verificou que os controles tecnológicos da Novacap apontavam resultados abaixo dos parâmetros técnico-normativos exigidos para a aceitação dos serviços em termos de qualidade, o que foi confirmado por registros de medições e ensaios com as amostras de pavimento coletadas.

208. Por fim, no tópico “Da avaliação funcional e estrutural de pavimentos viários e os equívocos sobre a metodologia de avaliação dos pavimentos empregada pela Unidade Técnica do TCDF” (peça 135, págs. 100/108), constata-se que a recorrente também procura desconstituir os exames de qualidade realizados pelo NFO que fundamentaram as medidas ordenadas pelo Tribunal mediante os itens III e V, da Decisão nº 2138/2017.

209. No mencionado tópico, a recorrente, no intuito de invalidar os procedimentos avaliativos realizados, reitera os argumentos, já refutados, de que tanto a empresa que prestou consultoria quanto os auditores responsáveis pela fiscalização não possuiriam registro junto ao CREA-DF. Em contrapartida, apresenta Parecer de engenheiro contratado pela recorrente com críticas à metodologia empregada por parte do NFO.

210. Não merecem prosperar as críticas do aludido Parecer corroborado


TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCEIA MACHADO

pela recorrente, quanto à técnica de amostragem utilizada pelo NFO (peça 135, págs. 102 e 107). A metodologia adotada na fiscalização está devidamente registrada no Relatório de Inspeção e se encontra em consonância com o Manual de Auditoria de Obras Públicas e Serviços de Engenharia.

211. Os itens analisados foram aqueles considerados materialmente relevantes, previamente selecionados por meio de curvas ABC de serviços. Para tanto, a Unidade Técnica considerou os quantitativos medidos acumulados até a última medição registrada em cada contrato, tendo a seleção de itens abrangido 95% do total medido acumulado (e-DOC 91F16F57). No caso do Lote 5, relativo ao Contrato nº 569/2013, foram contemplados na Curva ABC os serviços listados a seguir que alcançaram o percentual de 94,79% do total contratado com a empresa:

Tabela 5: Curva ABC Lote 5 – Contrato nº 569/2013

CURVA ABC LOTE 05 - Contrato nº 569/2013							
Código	Discriminação	Unid.	Quant. Acumulada	Preço Unitário	Acumulado (R\$)	%	% Acum.
5771	CONCRETO BETUMINOSO USINADO A QUENTE, INCLUSIVE CAP-50/70 (PERÍODO NOTURNO)	m3	10.779,80	631,81	6.606.461,64	42,75%	42,75%
5780	RECUPERAÇÃO DE PISTA EM CONCRETO BETUMINOSO USINADO A QUENTE CAMINHÃO KIT COMPACTO, INCLUSIVE ESPALHAMENTO E COMPACTAÇÃO (PERÍODO NOTURNO)	m3	2.094,22	1179,51	2.396.043,12	15,50%	58,25%
5781	CONCRETO BETUMINOSO USINADO A QUENTE, INCLUSIVE CAP MODIFICADO POR POLÍMERO 588 60 88	m3	3.574,44	642,8	2.228.722,28	14,42%	72,67%
5777	PRESAGEM A FRIO COM TAMBOR PRESADOR DE L=1,00 m (PRESAGEM DE CONCRETO ASFÁLTICO COM ESPESSURA DE 5,00 cm) (PERÍODO NOTURNO)	m2	137.500,49	15,49	2.065.986,11	13,37%	86,04%
4235	MOMENTO EXTRAORDINÁRIO DE TRANSPORTE DE CONCRETO BETUMINOSO USINADO A QUENTE, PARA DISTÂNCIA ALÉM DE 5,0 km	m3.km	256.911,86	1,69	421.155,62	2,73%	88,77%
4232	CONCRETO BETUMINOSO USINADO A QUENTE, INCLUSIVE CAP-50/70	m3	679,00	588,47	387.564,00	2,51%	91,28%
4231	TRANSPORTE DE CONCRETO BETUMINOSO USINADO A QUENTE DISTÂNCIA DE ATÉ 5,0 km INCLUSIVE CARGA E DESCARGA	m3	15.033,24	19,69	287.124,40	1,86%	93,13%
	EMULSÃO RR 2C	T	193,59	1460,5	256.075,62	1,66%	94,79%

Fonte: e-DOC 732CE883, pág. 34

212. A Unidade Técnica procedeu à extração e análise de mais de 300 (trezentos) corpos de prova, destes, 60 (sessenta) foram obtidos em trechos cujos serviços foram executados pela recorrente. Foram realizados ensaios tecnológicos para a determinação dos seguintes parâmetros dos corpos de prova extraídos: Espessuras e densidades na pista; Estabilidade Marshall e Fluência; Resistência à Tração; Teor de Ligante; Granulometria; Densidades do agregado graúdo; Densidade real do Agregado Miúdo; e Cálculo da Densidade Máxima Teórica (e-DOC C1616E99, págs. 1/173).

213. O superfaturamento apurado teve como fundamento as avaliações realizadas durante o acompanhamento das obras, ocasião em que foram produzidos diversos relatórios fotográficos no intuito de registrar as técnicas empreendidas para a execução dos serviços (e-DOC 6239E2A3, págs. 97/120; e-DOC 6769A5BD, págs. 1/100). As visitas in loco possibilitaram a verificação da especificidade dos serviços, os equipamentos, a força de trabalho, entre outros elementos utilizados. Esse acompanhamento permitiu constatar que as composições de custos da Novacap apresentavam inconsistências e não representavam a realidade executiva das obras.

214. A recorrente ignora que a constatação da má qualidade do pavimento no âmbito do Programa Asfalto Novo também foi evidenciada com



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCÉIA MACHADO

fundamento nos próprios laudos de controle tecnológico da Novacap, confirmada pelos ensaios efetuados pelo TCDF e ilustrada ou exemplificada por meio da inspeção visual realizada nos trechos escolhidos.

215. As alegações também desconsideram a possibilidade de ser adotada a técnica de amostragem não estatística prevista nos Manuais de Auditoria do Tribunal, vez que tal procedimento contempla testes seletivos a juízo do auditor, nos quais a amostra pode ser selecionada por critérios decorrentes da experiência profissional, de incidências anteriormente catalogados por parte da Unidade Técnica ou decorrentes de outras informações obtidas.

216. Observe-se que caso fosse adotada a amostragem estatística, não haveria a necessidade de a Corte determinar à Novacap o levantamento nos moldes exarados no item III da Decisão nº 2138/2017. Bastaria ordenar a incidência de um determinado percentual, apurado com base nos critérios estatísticos, sobre o valor total do contrato para fins de ressarcimento.

217. Com relação às críticas da recorrente que atingem a codificação de patologias utilizada pelo NFO (peça 135, págs. 103 e 105), apenas representam inconformismo com a metodologia adotada. A equipe responsável pela fiscalização deixou claro no Relatório de Inspeção que a codificação teria sido criada tão somente para facilitar o registro dos dados obtidos nas visitas in loco (e-DOC 91F16F57, pág. 67). Ou seja, a possibilidade de se atribuir ou não um código a uma determinada patologia, a exemplo de “Afundamento”, “Panela”, “Trinca/Fissura” etc, não desonera a recorrente da responsabilidade de reparação, em face da incidência precoce de tais eventos.

218. Ademais, examinando-se a Norma DNIT 6/2003-ES, notadamente o Anexo D, constata-se que os termos utilizados pelo NFO estão catalogados no normativo, com exceção dos itens “Tampão poço de visita desnivelado – TPVD” e “Dispositivo de Drenagem Desnivelado – DDD” (peça 133), acrescentados também pela capacidade de afetarem a qualidade dos serviços prestados. Ao atribuir as falhas relacionadas a esses itens à responsabilidade de concessionárias públicas (peça 135, págs. 103 e 106), a recorrente despreza o item contratual constante das “Obrigações e Responsabilidades das Partes” em que assumiu o compromisso de “zelar pela execução da obra com qualidade e perfeição” (e-DOC AFEDF151, pág. 74).

219. A recorrente não comprova que teria apresentado solicitações de consultas às concessionárias sobre as aludidas interferências ou, ainda, que teria exposto tais restrições à Novacap para a realização do serviço, além do mais, os argumentos, ao trespassarem a responsabilidade às concessionárias, corroboram que os serviços foram prestados sem atingir o nível de qualidade esperado. Nesse sentido, importante reproduzir itens que constam dos Dados para Licitação relativos ao Lote 5, que tratam dos



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCEIA MACHADO

encargos da contratada (peça 75, pág. 316):

“4. Serão ainda encargos da contratada:

4.1. **Solicitar consulta às concessionárias sobre interferência** de redes, e se necessário **promover o remanejamento** de redes subterrâneas, redes aéreas, bueiros, poços de visita, outros elementos de infraestrutura ou **quaisquer empecilhos que prejudiquem a perfeita execução da obra**, bem como o ressarcimento dos serviços realizados;

4.2 Fornecimento de materiais, mão-de-obra, equipamentos e todos os demais elementos necessários à execução dos serviços.” (grifou-se)

220. Ao criticar a classificação de “extremamente grave” das patologias “Tampão poço de visita desnivelado – TPVD” e “Dispositivo de Drenagem Desnivelado – DDD” (peça 135, pág. 106), a recorrente ignora que o desnível de tais dispositivos pode ocasionar danos, acidentes e desconforto aos usuários das vias. Esse desnível tem impacto similar ao provocado por um buraco ou “Panela”, “Ondulação/Corrugação” e “Escorregamento”, patologias que também têm a atribuição de “Fator de Ponderação” 1 na Norma DNIT 6/2003-ES, portanto, também classificadas como “extremamente grave” (peça 133, págs. 8/9).

221. São extemporâneas as considerações da recorrente, reproduzidas do Parecer contratado, acerca dos defeitos “Desnível inadequado do meio fio – DMF” e “Ausência de Sinalização Horizontal – ASH”. Quando da elaboração da versão final do Relatório de Inspeção, foram acatadas as justificativas apresentadas pelos auditados quanto ao DMF e à ASH. Portanto, essas patologias, foram desconsideradas da análise inicial, não sendo computadas na contagem de defeitos do pavimento, conforme informações atualizadas na Tabela 26 do Relatório de Inspeção (e-DOC 91F16F57, págs. 82 e 100).

222. Não merece prosperar a alegação da recorrente em que exalta a completa dissociação entre as patologias “Desgaste” e “Mistura Heterogênea” (peça 135, pág. 107) de forma a considerar indevido o agrupamento das irregularidades adotado pelo NFO no item “Desgaste/Mistura Heterogênea” (e-DOC 91F16F57, pág. 67). A Confederação Nacional do Transporte – CNT atribui ao “Desgaste” o efeito do arrancamento progressivo do agregado do pavimento, causando aspereza superficial do revestimento. De acordo com a CNT as principais causas dessa patologia são **“falhas de adesividade ligante-agregado; presença de água aprisionada e sobreposição em vazios da camada de revestimento, gerando deslocamento de ligante; deficiência no teor de ligante; problemas executivos ou de projeto de misturas.”** (grifou-se).

223. Observe-se que o Relatório de Inspeção tratou dessas causas de forma



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCEIA MACHADO

exaustiva, ao constatar a utilização de concretos asfálticos usinados de forma muito heterogênea. As amostras verificadas pelo NFO e os laudos tecnológicos examinados demonstraram irregularidades relacionadas aos seguintes aspectos, dentre outros, “porcentagem de vazios”, “relação betume/vazios”, “teor do ligante” e “granulometria”. As deficiências repercutidas nesses atributos contribuem para a heterogeneidade da mistura asfáltica, fator determinante para configurar a má qualidade do pavimento (e-DOC 91F16F57, págs. 40/66).

224. Quanto às críticas da recorrente acerca dos ensaios realizados pela Equipe de Auditoria, no que se refere ao percentual de vazios (peça 135, págs. 88/90), importante registrar que **“os resultados dos ensaios de laboratório realizados no TCDF não foram utilizados para nenhum cálculo de superfaturamento”**. Conforme consta da Nota Técnica nº 15/2019 – DIFO (e-DOC DA7F3D6F, pág. 118):

“376. O ajuste do volume de CBUQ medido **valeu-se dos dados contidos nos laudos de controle tecnológico da NOVACAP para cada trecho**, sendo que o volume de CBUQ ajustado foi obtido a partir da multiplicação do quantitativo total medido pelo GC do respectivo trecho. Frisa-se que os GC’s utilizados foram os calculados com base no definido nas análises de qualidade, especificamente no item III – a do Achado 2.”

225. A afirmação de que o NFO não teria aplicado as disposições da Norma DNIT 6/2003-ES “em segmentos que exteriorizem comportamentos homogêneos” (peça 135, pág. 104), representa tão somente extensão da crítica da recorrente quanto à amostra decorrente dos “trechos aleatoriamente selecionados” por parte da Unidade Técnica (peça 135, pág. 102). Corrobora essa constatação o excerto em que a recorrente assevera que a Norma DNIT 6/2003-ES “recomenda que **os levantamentos de avaliação sejam processados por amostragem**, considerando áreas definidas em torno de estacas alternadas, delimitadas pela largura de cada faixa de tráfego e por uma extensão de 6,0 m (3,0 m avante e 3,0 m a ré)”; (peça 135, págs. 104/105). Portanto, mais uma vez a recorrente se insurge contra a técnica de amostragem adotada pelo NFO para avaliar a qualidade da execução dos serviços contratados, assunto abordado em momento anterior.

226. Importante destacar que a fiscalização realizada examinou cerca de 8 km de vias, sendo que o desgaste e a existência de massa heterogênea representam as patologias predominantes, respondendo por 58% do total. Além disso, a soma dos percentuais de panelas, afundamentos, remendos e trincas/fissuras representa 39% do total dos defeitos encontrados. De acordo com o NFO as proporções dessas patologias são incompatíveis com o pouco tempo de uso das vias após as intervenções realizadas no âmbito do Programa Asfalto Novo e representam os reflexos da falta de controle



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCÉIA MACHADO

na execução dos serviços no âmbito do Programa (e-DOC 91F16F57, pág. 77).

227. Segundo a fiscalização, em apenas dois anos, foi possível evidenciar, mediante visitas in loco, que 42,5% das faixas dos trechos inspecionados se encontravam em condições ruins, tendo sido verificadas **1.464 patologias no trecho de quase 8 km**. Para ilustrar a gravidade da situação, importante resgatar a auditoria de qualidade realizada pelo TCE-MT em que teriam sido detectadas **3.979 patologias em 732 km** de rodovias fiscalizadas. Em face das constatações, ressaltou o Relatório de Inspeção que a qualidade do asfalto “em todos os lotes” estaria bem aquém do nível esperado e que, para o recebimento definitivo das obras, todos os trechos deveriam apresentar avaliação aceitável, ou seja, isentos de patologias (e-DOC 91F16F57, págs. 81/82).

228. De acordo com a Tabela 26 do Relatório de Inspeção, no trecho sob a responsabilidade da recorrente foram verificadas 201 patologias, ou seja, o segundo maior quantitativo dentre os 14 lotes fiscalizados, contribuindo para o percentual de 13,73% em relação ao total de irregularidades observadas (e-DOC 91F16F57, pág. 82).

229. Não socorre a recorrente a irresignação quanto ao fato de o NFO ter apresentado inventário fotográfico apenas para as manifestações de degradação (peça 131, pág. 105). A recorrente desconsidera as informações que constam da supracitada Tabela 26 do Relatório de Inspeção, em que a Unidade Técnica atribui o valor 0 (zero) às patologias que não foram encontradas nos trechos fiscalizados (e DOC 91F16F57, pág. 82). Ademais, a recorrente tem a obrigação de “zelar pela execução da obra com qualidade e perfeição”, devendo ser responsabilizada pelo descumprimento do encargo assumido.

230. O Parecer contratado pela recorrente atribuiu indevidamente o percentual de 97% às vias que considera “que os pavimentos externam comportamentos funcionais e estruturais excepcionais” (peça 135, pág. 105). Isso porque as irregularidades apontadas pela fiscalização contemplam apenas os trechos fiscalizados e não a integralidade da obra. Ademais, a Corte ordenou à Novacap o levantamento das patologias existentes em todos os trechos executados, conforme alínea “a” do item III da Decisão nº 2138/2017, o que demonstra a insubsistência dos argumentos.

231. Apesar de as imagens por si só demonstrarem a necessidade de intervenções nas vias fiscalizadas (e-DOC 91F16F57, págs. 73/75), importante reiterar que as técnicas adotadas pelo NFO não se limitaram às inspeções visuais. As irregularidades observadas in loco confirmaram tanto os resultados obtidos mediante a análise dos ensaios quanto os registros de medições e os próprios laudos de controle efetuados pela Novacap (e-DOC 91F16F57, págs. 97, 100 e 107).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCÉIA MACHADO

232. Ante o exposto, não há fundamentos para acolher os argumentos da recorrente relativos aos tópicos pertinentes à qualidade dos serviços prestados. Importante reiterar que o Tribunal não atribuiu à recorrente a responsabilidade pelo superfaturamento oriundo da baixa qualidade dos serviços prestados, mas tão somente ordenou à Novacap tanto o saneamento das irregularidades que foram devidamente evidenciadas quanto o levantamento de patologias nos trechos executados e a adoção de medidas corretivas com o acionamento das empresas responsáveis, assunto acompanhado no bojo do Processo nº 6684/2013-e.

IV – SUGESTÕES

233. Ante o exposto, sugere-se ao egrégio Plenário:

- I. tomar conhecimento da Informação nº 167/2022 – NUREC;
- II. rejeitar a preliminar de nulidade suscitada pela recorrente (peça 135, págs. 8/17);
- III. dar parcial provimento ao Recurso de Reconsideração (peça 135) interposto por parte da empresa JM Terraplenagem e Construções Ltda. em face dos itens II e III da Decisão nº 3495/2021 (peça 111), tão somente com relação à necessidade de atualização do preço do transporte do material betuminoso, em conformidade com a Instrução de Serviço nº 2/2011 – DNIT;
- IV. em atenção ao item III, supra, e ao art. 1º, § 1º, da Resolução nº 355/2022, publicar novo acórdão tornando sem efeito o Acórdão nº 329/2021 (peça 112), retificando o valor do dano imputado à empresa JM Terraplenagem e Construções Ltda. para R\$ 7.060.009,13 (sete milhões, sessenta mil e nove reais e treze centavos);
- V. deliberar acerca do pedido de sustentação oral efetuado pela recorrente (peça 135, pág. 109);
- VI. autorizar:
 - a) a ciência da recorrente acerca da decisão a ser proferida, na pessoa de seu representante legal;
 - b) o envio ao Núcleo de Recursos de cópia da decisão a ser proferida, como forma de viabilizar os correspondentes registros;
 - c) o retorno dos autos à Secretaria de Contas – SECONT, para adoção das demais providências cabíveis.

Por meio do Parecer nº 956/2022 (peça 149), o Ministério Público opina pela improcedência das alegações apresentadas pela defendente e converge com as proposições emanadas pelo Corpo Técnico.

A empresa JM TERRAPLANAGEM E CONSTRUÇÕES LTDA, apresentou pedido requerendo vista e cópia dos documentos anexados aos autos após a Decisão nº



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCÉIA MACHADO

3.495/21, o qual foi conhecido e deferido por meio do Despacho Singular nº 111/22 – GCAM (peça 151) e tendo a representante legal da empresa acusado o seu recebimento (peça 152).

Atendendo ao pedido formulado pelo representante legal do interessado, por meio do Despacho Singular nº 135/22 – GCAM, a sustentação oral foi realizada em 07.12.22.

É o Relatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCÉIA MACHADO

VOTO

Versam os autos sobre Tomada de Contas Especial - TCE instaurada em cumprimento às Decisões nº 2.138/17 e nº 2.823/17, ambas proferidas no âmbito do Processo nº 6.684/13, em função da constatação de possível dano ao erário decorrente da execução do Contrato nº 569/2013, celebrado entre a Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil – NOVACAP e a empresa JM TERRAPLANAGEM E CONSTRUÇÕES LTDA.

Informo, preliminarmente, que atuo nos presentes autos em substituição, consoante o disposto na Lei nº 13.094/15, na Resolução TCDF nº 351/21 e na Portaria TCDF nº 60/22.

Conforme já exposto no Relatório, por meio da análise das razões recursais apresentada pelos responsáveis da empresa JM TERRAPLANAGEM E CONSTRUÇÕES LTDA., a Área Técnica sugeriu, em especial, a rejeição da preliminar de nulidade e o provimento parcial do Recurso de Reconsideração.

Em sua manifestação, o douto *Parquet* Especial apresenta posicionamento harmônico ao trazido pelo Corpo Técnico quanto:

I - à denegação da preliminar de nulidade, pelo fato de a defendente não trazer aos autos circunstâncias que justifiquem a invalidade da TCE;

II - ao provimento parcial do Recurso de Reconsideração, uma vez que a recorrente não comprovou a regular execução contratual e nem a compatibilidade dos preços com os prescritos na tabela SICRO; e

III - à retificação do valor do prejuízo, único item em que a Unidade Técnica considerou procedente a alegação da recorrente.

Primeiramente, consigno que o presente momento processual está adstrito ao exame do Recurso de Reconsideração apresentado pela empresa JM TERRAPLANAGEM E CONSTRUÇÕES LTDA (peça 135).

Consigna-se que a irregularidade sob apuração decorreu de Inspeção realizada pelo Núcleo de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia – NFO na NOVACAP, no período de 07.04.15 a 20.04.16, cujo escopo foi avaliar a execução dos contratos da Primeira Etapa do Programa Asfalto Novo.

Tal Inspeção apontou a irregularidade esculpida na Tabela 6-R da Informação nº 05/2017 - NFO (peça 159, § 506), qual seja, “Superfaturamento decorrente de medições de itens de serviço: com sobrepreço, mais onerosos ou em quantidades superiores ao efetivamente executado” (Processo nº 6.684/13).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCÉIA MACHADO

De forma resumida, os temas abordados nas alegações da recorrente são:

I – da nulidade das avaliações relativas à qualidade do pavimento e do levantamento de dados técnicos sobre a execução das obras;

II – da inexistência de superfaturamento por sobrepreço, inaplicabilidade do SICRO e impossibilidade de alteração da equação econômico-financeira do contrato e das premissas da proposta, por violação do *pacta sunt servanda*;

III – do necessário pagamento dos serviços efetivamente executados (recuperação de pista X CBUQ);

IV – da inexistência de superfaturamento por medição em quantitativo superior;

V – da inexistência de superfaturamento por qualidade; e

VI – da avaliação funcional e estrutural de pavimentos viários e os equívocos sobre a metodologia de avaliação dos pavimentos empregada pela Unidade Técnica deste Tribunal.

Em relação à preliminar de nulidade quanto às avaliações relativas à qualidade do pavimento e do levantamento de dados técnicos sobre a execução das obras, a recorrente questiona a contratação da empresa New Roads Engenharia e Consultoria Ltda – ME, via inexigibilidade de licitação por este Tribunal, bem como a utilização dos serviços de consultoria da referida empresa na fiscalização objeto da presente TCE, considerando que não possuem qualquer registro no CREA-DF.

Conforme observado pelo Ministério Público, a recorrente busca invalidar o trabalho de fiscalização desta Corte sob o argumento de suposto exercício ilegal da profissão de engenheiro por parte de auditores de controle externo deste Tribunal, bem como dos consultores especializados contratados.

Ocorre que, como bem pontuou a Unidade Técnica, é pacificado o entendimento nos Tribunais de Contas de que o desempenho das atividades inerentes ao controle e no âmbito da Administração Pública não se confunde com o exercício de atividades resguardadas a qualquer profissão regulamentada. Tal posicionamento também pode ser conferido em decisões judiciais, a exemplo das citadas pelo Corpo Técnico.

Nesse sentido, esta Corte também já se manifestou, segundo a Decisão nº 1.171/18, na qual há rejeição de requerimento por:

(...) falta de amparo legal, haja vista que o exercício das atividades inerentes ao controle externo da Administração Pública distrital por parte dos Auditores de Controle Externo do Tribunal de Contas do Distrito Federal, na forma das competências conferidas pelas disposições dos arts.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCÉIA MACHADO

70 e 71 da Constituição Federal e disciplinadas, entre outros dispositivos, pelos arts. 41 da Lei Complementar n.º 1/94 e 59 a 62 e 238 e 239 do RI/TCDF, e cujo ingresso na carreira se faz mediante a aprovação em concurso público em que se exige a diplomação em qualquer curso superior, não se confundem com o exercício de atividades asseguradas a qualquer profissão regulamentada em que se exige registro no respectivo conselho de fiscalização profissional; (...)

Sobre a utilização, por este Tribunal, dos trabalhos de consultoria efetuados pela empresa New Roads Engenharia e Consultoria Ltda – ME, não se vislumbra qualquer impedimento legal, tendo em conta que há previsão normativa de se empregar na auditoria governamental os serviços prestados por consultores e especialistas externos públicos ou privados.

Desta forma, não merecem prosperar as questões levantadas pela recorrente em sede de preliminar, por não ter apresentado fato ou documento capaz de ensejar a nulidade do processo, de modo que concordo com o Corpo Técnico e com o *Parquet*.

Sobre a alegação de inexistência de superfaturamento por sobrepreço, da inaplicabilidade do SICRO e da impossibilidade de alteração da equação econômico-financeira do contrato e das premissas da proposta, por violação do *pacta sunt servanda*, verifica-se que a recorrente em suas alegações não demonstrou de forma cabal que os preços praticados eram compatíveis com a tabela SICRO, a qual é tida como parâmetro para o tipo de contratação ora examinada.

Por outro lado, a Unidade Técnica apresentou várias Decisões desta Corte que estabelecem as tabelas SICRO e SINAPI como referenciais para a composição dos custos unitários nas licitações de obras públicas.

Ademais, não há que se falar em violação de princípios quando a Corte de Contas apura a regularidade da contratação em seus vários aspectos, a exemplo do preço, execução e fiscalização.

Outro ponto a ser elucidado, diz respeito ao caráter de completude e exaustividade do exame do procedimento licitatório realizado por este Tribunal. O fato de a Corte ter autorizado a continuidade do certame, não significa que esta esteja automaticamente chancelando todos os aspectos da contratação. Se assim o fosse, a fiscalização do controle externo se exauriria com a prática de um único ato, o que não procede e não se mostra razoável em se tratando de recursos públicos.

Pelas Decisões exaradas nos presentes autos, verifica-se que não houve a avaliação da composição dos preços da licitação realizada pela Corte, logo, não há que se alegar qualquer tipo de aprovação por parte deste Tribunal quanto aos valores da contratação, tendo em vista que este não foi objeto de nenhuma das Decisões exaradas nos autos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCÉIA MACHADO

Diante disso, coaduno com a análise feita pela Área Técnica e com a manifestação do Ministério Público, tendo em vista a precisão em demonstrar que, também neste ponto, as alegações da recorrente não merecem prosperar.

No tocante ao argumento da recorrente “do necessário pagamento dos serviços efetivamente executados – recuperação de pista X CBUQ”, as justificativas por ela apresentadas não foram capazes de elidir as falhas apontadas, tampouco trouxeram novos elementos que pudessem justificar as impropriedades constatadas pela Área Técnica. Nesse sentido, concordo com o posicionamento da Área Técnica e manifestação do Corpo Ministerial em considerar desprovidos os fundamentos expostos pela recorrente neste quesito.

Em relação à alegação da recorrente de “inexistência de superfaturamento por medição em quantitativo superior”, na mesma linha das análises anteriores, a Unidade Técnica rebateu cada ponto apresentado, de modo que restou demonstrado a não ocorrência de irregularidade nas especificações técnicas adotadas para que os pagamentos fossem realizados exclusivamente com base nas quantidades efetivamente executadas.

No que tange à necessidade de atualização do preço do transporte do material betuminoso, em conformidade com a Instrução de Serviço nº 2/2011 – DNIT, a Área Técnica concordou com a recorrente, procedendo o ajuste no valor do prejuízo imputado para R\$ 7.060.009,13 (sete milhões, sessenta mil e nove reais e treze centavos). No mesmo sentido, aquiesceu o Ministério Público com a análise do Corpo Instrutivo, que acolhe parcialmente as alegações da recorrente, recalculando o valor do prejuízo, mas mantendo as demais falhas imputadas à empresa JM TERRAPLANAGEM E CONSTRUÇÕES LTDA, ao qual também entendo ser o entendimento cabível ao caso ora analisado.

Sobre a “inexistência de superfaturamento por qualidade”, considerando a evidência de que houve desgaste prematuro da via, o qual não era compatível com o seu tempo de uso, também entendo que não assiste razão à defesa da recorrente.

Quanto à alegação da recorrente de “avaliação funcional e estrutural de pavimentos viários e os equívocos sobre a metodologia de avaliação dos pavimentos empregada pela Unidade Técnica do TCDF”, verifica-se que os defeitos constantes do Relatório de Inspeção denotam a má qualidade do pavimento utilizado pela recorrente. Esta evidência de auditoria se sustenta pelos laudos de controle tecnológico da NOVACAP, os quais foram conferidos por meio dos ensaios executados por este Tribunal e que se confirmam com a técnica de inspeção visual realizada nos trechos selecionados.

Assim, conforme consta do extenso relato apresentado, convergindo com as conclusões elencadas pela Instrução e pelo *Parquet* Especial, VOTO no sentido de que o egrégio Plenário:



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCÉIA MACHADO

- I – tome conhecimento da Informação nº 167/2022 – NUREC;
- II – rejeite a preliminar de nulidade suscitada pela recorrente;
- III – dê parcial provimento ao Recurso de Reconsideração interposto pela empresa JM TERRAPLENAGEM E CONSTRUÇÕES LTDA em face dos itens II e III da Decisão nº 3.495/21, tão somente em relação à necessidade de atualização do preço do transporte do material betuminoso, em conformidade com a Instrução de Serviço nº 2/2011 – DNIT;
- IV – em atenção ao item supracitado e ao art. 1º, § 1º, da Resolução nº 355/22, publique novo Acórdão, tornando sem efeito o Acórdão nº 329/21, retificando o valor do dano imputado à empresa JM TERRAPLENAGEM E CONSTRUÇÕES LTDA para R\$ 7.060.009,13 (sete milhões, sessenta mil e nove reais e treze centavos);
- V – autorize:
 - a) a ciência desta Decisão, do Relatório/Voto que a embasou, do Parecer nº 956/2022 do Ministério Público e da Informação nº 167/2022 – NUREC à recorrente, na pessoa de seu representante legal;
 - b) o envio ao Núcleo de Recursos de cópia desta Decisão, como forma de viabilizar os correspondentes registros;
 - c) o retorno dos autos à Secretaria de Contas – SECONT, para adoção das demais providências cabíveis.

Sala das Sessões, 14 de dezembro de 2022.

MÁRCIO MICHEL
Relator-Substituto



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCÉIA MACHADO

ACÓRDÃO Nº /2022

Ementa: Tomada de Contas Especial. NOVACAP. Contrato nº 569/2013, firmado entre a NOVACAP e a empresa JM TERRAPLANAGEM E CONSTRUÇÕES LTDA. Dano. Cientificação da responsável. Não recolhimento do débito. Contas irregulares. Notificação. Cobrança judicial.

Processo TCDF: 19.975/2017-e

Responsável: JM TERRAPLANAGEM E CONSTRUÇÕES LTDA, cujo representante legal é AUGUSTO SOARES HONORATO ABREU.

Órgão/Jurisdicionada: Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil - NOVACAP.

Relator-Substituto: Conselheiro Márcio Michel.

Unidade Técnica: Secretaria de Contas.

Representante do MPJTCDF: Procuradora Cláudia Fernanda de Oliveira Pereira.

Síntese das irregularidades apuradas: Superfaturamento decorrente de sobrepreço em itens contratados; superfaturamento por medições de serviço mais oneroso; e superfaturamento por medição de serviço em quantidade superior.

Valor do dano: R\$ 7.060.009,13 (sete milhões, sessenta mil e nove reais e treze centavos), a ser pago no prazo de 30 (trinta) dias do conhecimento deste Acórdão e atualizado monetariamente a partir de 24.02.14, conforme as disposições do art. 26 da Lei Complementar nº 1/94 c/c o art. 213 do Regimento Interno desta Corte, com a Redação dada pela Emenda Regimental nº 1/19 c/c as disposições da Portaria nº 212/02.

Vistos, relatados e discutidos os autos, tendo em vista as conclusões da Unidade Técnica e do Ministério Público, acordam os Conselheiros, nos termos do VOTO proferido pelo Relator-Substituto, Conselheiro Márcio Michel, com fundamento nas disposições do art. 17, inciso III, alínea “c”, da Lei Complementar nº 1/94, em julgar irregulares as contas em apreço, bem como determinar a adoção das providências cabíveis nos termos dos arts. 23, inciso III; 26 e 29, do mesmo diploma legal e, desde logo, autorizar a remessa ao Ministério Público junto a este Tribunal da documentação pertinente para as providências previstas no art. 54, inciso III, do Regimento Interno desta Corte.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCÉIA MACHADO

ATA da Sessão Ordinária nº , de de de 2022.

Presentes os Conselheiros:

Decisão tomada por:

Representante do MPjTCDF presente: Procurador

Presidente

Conselheiro Relator-Substituto

Procurador do MPjTCDF