

**EXCELENTÍSSIMA SENHORA CONSELHEIRA ANILCEIA MACHADO DO  
COLENDO TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

**Processo TCDF nº 19975/2017**

**MEMORIAL**

Pela Recorrente,  
**JM TERRAPLANAGEM E CONSTRUÇÕES LTDA**

Na presente fase, tratam os autos de análise de pedido de reconsideração em face da r. Decisão nº 3945/2021 que julgou irregulares as contas dessa empresa, e do Acórdão nº 329/2021, que lhe imputou um débito de R\$7.128.328,71, que deverá ser atualizado a partir de 24.02.2014.

Em suma, por meio de inspeção realizada no âmbito da Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil - NOVACAP, no período de 07.04.2015 a 20.04.2016, o Núcleo de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia - NFO analisou a Primeira Etapa do Programa Asfalto Novo e elaborou a Informação nº 12/2016 e apontou 3 achados:

<b>Achado 01</b> - Ausência de controle tecnológico no serviço de reciclagem de base com capa asfáltica e de estudos de traço das empresas contratadas, elementos essenciais para o exercício do efetivo controle da execução das obras.
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<b>Achado 02</b> - Baixa qualidade do pavimento asfáltico executado.
----------------------------------------------------------------------

<b>Achado 03</b> - Superfaturamento na execução das obras.
------------------------------------------------------------

O achado nº 03 foi convertido em TCE e foi imputado o débito de R\$ 7.128.328,71 (valores históricos) à empresa JM.

Contudo, a análise procedia pela Unidade Técnica e acolhida pelo e. Plenário não merece prosperar, consoante restará demonstrado.

## 1. PRELIMINAR

### 1.1. DAS NULIDADE DAS AVALIAÇÕES RELATIVAS À QUALIDADE DO PAVIMENTO E DO LEVANTAMENTO DE DADOS TÉCNICOS SOBRE A EXECUÇÃO DAS OBRAS

Preliminarmente, insta destacar que a avaliação da qualidade dos serviços executados tiveram como fundamento 312 corpos de prova extraídos diretamente dos pavimentos. Veja o seguinte trecho da Informação nº 05/2017:

18. Vale destacar que a **avaliação da qualidade dos serviços executados foi subsidiada pela análise de 312 corpos de prova extraídos diretamente do pavimento dos Lotes 1, 4, 5, 6, 7 e 8.** O trabalho de extração em campo se deu com o apoio técnico do DER-DF e apoio logístico do DETRAN-DF; a realização dos ensaios contou com o apoio de técnicos do DER-DF e, estruturalmente, da UnB, tendo a maioria sido realizados nas dependências do Laboratório de Infraestrutura (INFRALAB) daquela Universidade. Ademais, **todo o trabalho envolvido do treinamento inicial da equipe do TCDF, passando pela delimitação do número de corpos de prova a serem extraídos, até a análise dos resultados dos ensaios técnicos, contaram com a orientação de consultoria contratada da empresa News Roads Engenharia e Consultoria Ltda.,** especializada na área de fiscalização de obras rodoviárias.

19. Em resumo, **os ensaios tecnológicos realizados pelo TCDF<sup>16</sup>** (PT02 fls. 578/733) foram os de determinação dos seguintes parâmetros dos corpos de prova extraídos:

- Espessuras e densidades na pista (Norma DNER – ME 117/94);
- Estabilidade Marshall e Fluência (Norma DNER-ME 043/95);
- Resistência à Tração (Norma DNER-ME 138/94);
- Teor de Ligante (DNER-ME 053/94);
- Granulometria (DNER-ME 083/98);
- Densidades do agregado graúdo (Norma DNER-ME 081/98), da densidade real do Agregado Miúdo (Norma DNER-ME 084/95) e cálculo da Densidade Máxima Teórica (DMT).

Ao adentrar no Achado 02 - Baixa qualidade do pavimento asfáltico executado, o NFO assevera que:

92. A avaliação da qualidade do pavimento no âmbito do Programa AN1 se fundamentou na análise dos seguintes elementos:

- Resultados dos próprios laudos tecnológicos da NOVACAP para todos os lotes;
- **Resultados dos ensaios tecnológicos<sup>32</sup> realizados pelo TCDF sobre os corpos de prova extraídos dos lotes 1, 4, 5, 6, 7 e 8;**
- **Resultado da vistoria de trechos executados, selecionados de modo aleatório, e abrangendo todos os lotes, sendo composto de: mapeamento das patologias, registro fotográfico e classificação qualitativa das vias.**

93. A análise desses elementos resultou na constatação de irregularidades e evidências quanto à má-qualidade dos serviços executados, sendo detalhada nos tópicos seguintes.

Ao analisar os próprios laudos tecnológicos da NOVACAP e compará-los às normas adotadas pelo DNIT, o NFO **busca a aplicação de critérios que não foram contratualmente pactuados**, violando o *pacta sunt servanda*, o que não merece prosperar conforme a seguir restará demonstrado.

No entanto, o que focaremos no presente tópico deste recurso é a **TOTAL INVALIDADE** das **análises, avaliações, vistorias, laudos, perícias, além a fiscalização de obras e serviços técnicos de controle tecnológico, que são atividades profissionais reservadas aos profissionais de engenharia, que FORAM ILEGALMENTE EXERCIDOS POR PESSOAS QUE NÃO POSSUEM REGISTRO NO CONSELHO REGIONAL** competente, qual seja, o CREA-DF.

A Lei nº 5.194, de 24 dezembro de 1966, que regula o exercício das profissões de Engenheiro, Arquiteto e Engenheiro-Agrônomo, e dá outras providências, dispõe que:

Art. 7º - As atividades e atribuições profissionais do engenheiro, do arquiteto e do engenheiro-agrônomo consistem em:

- a) **desempenho de cargos, funções e comissões em entidades estatais**, paraestatais, autárquicas e de economia mista e privada;
- b) planejamento ou projeto, em geral, de regiões, zonas, cidades, obras, estruturas, transportes, explorações de recursos naturais e desenvolvimento da produção industrial e agropecuária;
- c) estudos, projetos, **análises, avaliações, vistorias, perícias, pareceres e divulgação técnica**;
- d) ensino, pesquisa, **experimentação e ensaios**;
- e) **fiscalização de obras e serviços técnicos**;
- f) **direção** de obras e **serviços técnicos**;
- g) execução de obras e serviços técnicos;
- h) produção técnica especializada, industrial ou agropecuária.

Nota-se que as atividades desempenhadas pelos servidores do NFO, são atividades e atribuições de profissionais engenheiro.

Do mesmo modo, a Resolução nº 218, de 29 junho 1973, que discrimina atividades das diferentes modalidades profissionais da Engenharia, Arquitetura e Agronomia, dispõe:

Art. 1º - Para efeito de fiscalização do exercício profissional correspondente às diferentes modalidades da Engenharia, Arquitetura e Agronomia em nível superior e em nível médio, ficam designadas as seguintes atividades:

**Atividade 01 - Supervisão, coordenação e orientação técnica;**

Atividade 02 - Estudo, planejamento, projeto e especificação;

Atividade 03 - Estudo de viabilidade técnico-econômica;

Atividade 04 - Assistência, assessoria e consultoria;

Atividade 05 - Direção de obra e serviço técnico;

Atividade 06 - **Vistoria, perícia, avaliação, arbitramento, laudo e parecer técnico;**

Atividade 07 - Desempenho de cargo e função técnica;

Atividade 08 - **Ensino, pesquisa, análise, experimentação, ensaio e divulgação técnica;** extensão;

Atividade 09 - **Elaboração de orçamento;**

**Atividade 10 - Padronização, mensuração e controle de qualidade;**

Atividade 11 - Execução de obra e serviço técnico;

**Atividade 12 - Fiscalização de obra e serviço técnico;**

Atividade 13 - Produção técnica e especializada;

Atividade 14 - **Condução de trabalho técnico;**

Atividade 15 - Condução de equipe de instalação, montagem, operação, reparo ou manutenção;

Atividade 16 - Execução de instalação, montagem e reparo;

Atividade 17 - Operação e manutenção de equipamento e instalação;

Atividade 18 - Execução de desenho técnico.

Assim, não restam dúvidas que as atividades desempenhadas pelo NFO se referem à atividades privativas de engenheiro civil.

No entanto, o exercício dessas atividades pelos servidores, Sílvia Lima Damasceno Carvalho, Wibys Pereira Santos de Oliveira, Yuri Givago de Almeida Queiroga e Adriana Cuoco Portugal **configuram exercício ILEGAL da profissão** nos termos da Lei nº 5.194, de 24 dezembro de 1966, que regula

o exercício das profissões de Engenheiro, Arquiteto e Engenheiro-Agrônomo, e dá outras providências, que dispõe:

Art. 2º - **O exercício, no País, da profissão de engenheiro**, arquiteto ou engenheiro-agrônomo, observadas as condições de capacidade e demais exigências legais, **é assegurado**:

a) aos que possuam, **devidamente registrado**, diploma de faculdade ou escola superior de Engenharia, Arquitetura ou Agronomia, oficiais ou reconhecidas, existentes no País;

Art. 6º - **Exerce ILEGALMENTE a profissão de engenheiro**, arquiteto ou engenheiro-agrônomo:

a) **a pessoa física ou jurídica que realizar atos ou prestar serviços, públicos ou privados, reservados aos profissionais de que trata esta Lei e que NÃO POSSUA REGISTRO NOS CONSELHOS REGIONAIS**:

d) **o profissional que, SUSPENSO DE SEU EXERCÍCIO, continue em atividade**;

Nota-se que a Lei nº 5.194/66 aduz expressamente que exercem ilegalmente a profissão de engenheiro, a pessoa física que não possua registro nos Conselhos Regionais ou que tenha suspenso seu exercício.

Nesse sentido, vale destacar a Resolução nº 1.025, de 30 de outubro de 2009, CONFEA:

Art. 43. **O vínculo para desempenho de cargo ou função técnica**, tanto com pessoa jurídica de direito público quanto de direito privado, **obriga à anotação de responsabilidade técnica no Crea em cuja circunscrição for exercida a atividade**.

No caso em concreto, **todos os servidores** que assinam a Informação nº 12/2016 – NFO – Relatório Prévio **exerceram ilegalmente a profissão de engenheiro**. Vejamos: (doc. 01 do recurso)

- Sílvia Lima Damasceno Carvalho – profissional **inexistente** nos cadastros do CREA-DF;
- Wibys Pereira Santos de Oliveira – profissional **inexistente** nos cadastros do CREA-DF;
- Yuri Givago de Almeida Queiroga – profissional **inexistente** nos cadastros do CREA-DF;
- Adriana Cuoco Portugal – profissional com **exercício suspenso** junto ao CREA-DF;

Nesse sentido, os estudos, laudos ou quaisquer outros trabalhos de engenharia exercidos por essas pessoas não possuem qualquer valor jurídico, **nem poderiam ser submetidos ao julgamento das autoridades** competentes, nos termos do art. 13 da Lei nº 5.194, de 24 de dezembro de 1966, *verbis*:

**Art. 13 - Os estudos, plantas, projetos, laudos e qualquer outro trabalho de Engenharia, de Arquitetura e de Agronomia, quer público, quer particular, somente poderão ser submetidos ao julgamento das autoridades competentes e só terão valor jurídico quando seus autores forem profissionais habilitados de acordo com esta Lei.**

Diante disso, os presentes autos padecem de NULIDADE, já que o Relatório Preliminar de Inspeção fora submetido a julgamento no âmbito desta c. Corte de Contas em patente violação ao art. 13 da Lei nº 5.194/1966.

Destaca-se que a presente Tomada de Contas Especial somente foi instaurada em razão da apreciação de um Relatório, que sequer poderia ter sido submetido a julgamento, vez que elaborado por servidores que exerceram ilegalmente atividades privativas de engenheiro, sem o devido registro no CREA-DF e, portanto, absolutamente ilegal.

Com isso, impõe-se a anulação do presente processo desde a sua origem.

Não questionamos a possibilidade de auditores de controle externo exercerem suas atividades de fiscalização. No entanto, conforme jurisprudência do c. TCU citada na Informação NUREC, essas atividades e análises preliminares envolvem cálculos aritméticos simples, comparação de custos de itens do orçamento, cotejo do objeto executado e o projetado, ou seja, atividades de fiscalização no geral:

*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;*

No entanto, no caso dos presentes autos o Relatório de Inspeção foi subsidiado, majoritariamente, por atividades privativas de engenheiro, como **ensaios para controle de qualidade e elaboração de orçamentos**, atividades essas exercidas ilegalmente por servidores que não tinham registro no CREA.

Não estamos tratando de mero cotejo dentre o que foi projetado e o executado, mas sim, da realização de ensaios, colhendo corpo de prova em campo, ou seja atividade complexa que NÃO DEVE ser exercida por um auditor.

Outrossim, não estamos tratando de “*comparação de custos de itens do orçamento*”, conforme aduzido pelo c. TCU, mas sim da elaboração de novo orçamento da obra, por quem não é RT da obra ou projeto.

Destaca-se que a r. decisão que determinou a conversão do Processo 6684/2013 em TCE, foi **integralmente subsidiada no Relatório de Inspeção ilegal, que sequer poderia ter sido submetido a julgamento.**

A fim que não restem dúvidas, sobre a efetiva apreciação do Relatório de Inspeção final, cabe transcrever os seguintes trechos do Voto do então relator dos autos, em. conselheiro Paulo Tadeu:

#### VOTO

Cuida-se, nesta fase, dos desdobramentos da inspeção realizada na NOVACAP, tendo por objeto o acompanhamento das obras da Primeira Etapa do Programa Asfalto Novo, resultantes da Concorrência n.º 02/2013.

A inspeção dividiu-se nas seguintes etapas:

1) análise dos 14 contratos celebrados pela Novacap com 11 empresas, além de seus anexos e termos aditivos, em relação a aspectos como a compatibilidade dos preços unitários contratados com os de mercado, a **conformidade entre os serviços medidos e os efetivamente executados**, bem como a **qualidade dos objetos contratuais**;

2) inspeção visual para mapeamento e registro fotográfico em vários pontos;

3) **coleta de 312 amostras extraídas diretamente do pavimento dos Lotes 1, 4, 5, 6, 7 e 8 para análise laboratorial**

Ao final dos trabalhos, o NFO concluiu que a Novacap atestou o recebimento das obras abaixo dos parâmetros mínimos de qualidade, devido à ineficiência do controle sobre a execução dos serviços (superfaturamento por baixa qualidade do serviço). A companhia também pagou por serviços mais caros do que os efetivamente realizados e por quantidade maior que a realmente utilizada (superfaturamento por quantidade). Além disso, usou estimativas de preços de materiais e serviços acima dos valores de referência (superfaturamento por

Essas conclusões foram então resumidas nos seguintes achados:

Achado 1 – Ausência de controle tecnológico no serviço de reciclagem de base com capa asfáltica e de estudos de traço das empresas contratadas, elementos essenciais para o exercício do efetivo controle da execução das obras.

Achado 2 – Baixa qualidade do pavimento asfáltico executado.

Achado 3 – Superfaturamento na execução das obras

Após o conhecimento e a manifestação por parte da NOVACAP, SINESP e das empresas indicadas na Tabela 1 (transcrita no Relatório), o NFO ratificou os referidos achados contendo indícios de irregularidades graves apontados na inspeção sob exame, que geram, entre outras consequências, o enquadramento das obras em tela como obras com indícios de irregularidade grave com recomendação de paralisação – IGP, nos moldes da Resolução nº 269/2014.

Com esse entendimento concordou o douto Parquet.

Compulsando os autos, **já antecipo não ver motivos para dissentir das bem lançadas conclusões dos pareceres uniformes, adotando, desde logo, seus fundamentos como razões de decidir.**

Nota-se que não somente o Relatório foi submetido ilegalmente a julgamento, como também foi adotado como razões de decidir.

Portanto, os presentes autos, bem como o Processo 6684/2013 deve ser anulado, desde a realização da inspeção pelo NFO, já que exercida ilegalmente!

Outrossim, temos que a empresa NEW ROADS ENGENHARIA E CONSULTORIA LTDA. – ME, contratada por esta c. Corte de Contas para prestação de serviços técnicos especializados de consultoria em fiscalização de obras rodoviárias visando transferência de conhecimento técnico aos servidores do Núcleo de Fiscalização de Obras, especificamente para a fiscalização objeto deste Processo, bem como seu sócio administrador, Sr. ELCI PESSOA, 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.

Sobre a exigência de registro no CREA-DF, a Resolução nº 1.025, de 30 de outubro de 2009 – CONFEA, assim dispõe:

**Art. 3º Todo contrato escrito ou verbal para execução de obras ou prestação de serviços relativos às profissões abrangidas pelo Sistema Confea/Crea fica sujeito ao registro da ART no Crea em cuja circunscrição for exercida a respectiva atividade.**

**Parágrafo único. O disposto no caput deste artigo também se aplica ao vínculo de profissional, tanto a pessoa jurídica de direito público quanto de direito privado, para o desempenho de cargo ou função técnica que envolva atividades para as quais sejam necessários habilitação legal e conhecimentos técnicos nas profissões abrangidas pelo Sistema Confea/Crea.**

(...)

Art. 28. A ART relativa à execução de obra ou prestação de serviço deve ser registrada antes do início da respectiva atividade técnica, de acordo com as informações constantes do contrato firmado entre as partes.

§ 1º **No caso de obras públicas, a ART pode ser registrada em até dez dias após a liberação da ordem de serviço ou após a assinatura do contrato ou de documento equivalente, desde que não esteja caracterizado o início da atividade.**

(...)

#### Seção VIII

##### Da ART de Cargo ou Função

Art. 43. **O vínculo para desempenho de cargo ou função técnica, tanto com pessoa jurídica de direito público quanto de direito privado, obriga à anotação de responsabilidade técnica no Crea em cuja circunscrição for exercida a atividade.**

§ 1º A ART relativa ao desempenho de cargo ou função deve ser registrada após assinatura do contrato ou publicação do ato administrativo de nomeação ou designação, de acordo com as informações constantes do documento comprobatório de vínculo do profissional com a pessoa jurídica.

Não obstante a necessidade de registro do ART e contrato junto ao CREA-DF, não consta qualquer registro no CREA-DF!

Nem a empresa NEW ROADS, nem seu sócio administrador possuem sequer cadastro no CREA-DF, conforme comprovantes em anexo. (doc.02 do recurso)

Vale destacar que a prestação de serviços ocorreu no âmbito do Distrito Federal, e ainda que eventuais consultorias tenham se dado de forma remota, a atividade profissional ou o centro de operações onde as atividades típicas de engenharia foram realizadas se deram no Distrito Federal, daí mostrar-se-ia imprescindível o registro junto ao CREA-DF, ou seja, localidade onde foi realizada a consultoria.

Nestes termos, dispõe a Resolução nº 1.025, de 30 de outubro de 2009:

Art. 42. A ART relativa à execução de obras ou à prestação de serviços que abrangem circunscrições de diversos Creas deve ser registrada antes do início da respectiva atividade técnica, de acordo com as informações constantes do contrato firmado entre as partes, da seguinte forma:

(...)

II – a ART referente à prestação de serviço cujo objeto encontra-se em outra unidade da federação pode ser registrada no Crea desta circunscrição ou no Crea onde for realizada a atividade profissional; ou

III – a ART referente à prestação de serviços executados remotamente a partir de um centro de operações deve ser registrada no Crea em cuja circunscrição se localizar o centro de operações. (NR)

No mesmo sentido, a Lei nº 6.839, de 30 de outubro de 1980, que dispõe sobre o registro de empresas nas entidades fiscalizadoras de exercício de profissões, dispõe:

Art. 1º **O registro de empresas e a anotação dos profissionais legalmente habilitados, delas encarregados, serão obrigatórios nas entidades competentes para a fiscalização do exercício das diversas profissões**, em razão da atividade básica ou em relação àquela pela qual prestem serviços a terceiros.

Igualmente, a Lei nº 6.496, de 7 de dezembro de 1977, dispõe:

Art. 1º - **Todo contrato, escrito ou verbal, para a execução de obras ou prestação de quaisquer serviços profissionais referentes à Engenharia, à Arquitetura e à Agronomia fica sujeito à "Anotação de Responsabilidade Técnica" (ART).**

Art. 2º - A ART define para os efeitos legais os responsáveis técnicos pelo empreendimento de engenharia, arquitetura e agronomia.

§ 1º - **A ART será efetuada pelo profissional ou pela empresa no Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (CREA)**, de acordo com Resolução própria do Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (CONFEA).

Nesses termos, não possuindo a empresa NEW ROADS, nem seu sócio administrador qualquer registro junto ao CREA-DF, temos que a o contrato firmado com essa empresa por esta c. Corte de Contas mostra-se absolutamente irregular, configurou exercício ilegal da profissão, não podendo os resultados dessa consultoria possuir qualquer valor jurídico, nem mesmo serem submetidos ao julgamento das autoridades competentes, nos termos do art. 13 da Lei nº 5.194, de 24 de dezembro de 1966<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Art. 13 - **Os estudos, plantas, projetos, laudos e qualquer outro trabalho de Engenharia, de Arquitetura e de Agronomia, quer público, quer particular, somente poderão ser submetidos ao julgamento das autoridades competentes e só terão valor jurídico quando seus autores forem profissionais habilitados de acordo com esta Lei.**

Portanto, **quaisquer análises, que envolveram o exercício de atividade do profissional de engenheiro, foram exercidas de forma ilegal, não possuem qualquer valor jurídico e, por isso, não podem ser submetidas a julgamento, devendo ser totalmente desconsideradas por esta c. Corte de Contas em sua análise.**

Apesar desse fato ter sido denunciado em outros processos, até a presente data não se tem notícia de qualquer processo apuratório das irregularidades e de responsabilização dos envolvidos nessa contratação irregular, o que configura evidente omissão por parte desta c. Corte de Contas.

Assim, requeremos a apuração dos responsáveis por esta contratação absolutamente irregular, impondo o mesmo rigor que são impostos aos contratos objeto de fiscalização por esta c. Corte de Contas.

Além das atividades absolutamente ilegais exercidas pelos servidores deste c. TCDF (privativas de engenheiro), houve uma contratação absolutamente irregular para prestação de serviços técnicos especializados de consultoria em fiscalização de obras rodoviárias visando transferência de conhecimento técnico, por empresa que sequer possuía registro no CREA.

## **2. ACHADOS 3 – DO ALEGADO SUPERFATURAMENTO NA EXECUÇÃO DAS OBRAS**

Como cediço, esses autos foram abertos para apurar eventuais prejuízos ao erário indicados no especificamente no Achado 03 da Informação nº 05/2017-NFO.

Foram apontados:

- 1) Superfaturamento decorrente de sobrepreço em itens contratados.**
- 2) Superfaturamento decorrente medição de serviço mais oneroso.**
- 3) Superfaturamento decorrente de medição em quantidade superior.**
- 4) Superfaturamento por execução de serviços com baixa qualidade.**

Ao final, foi apontado o seguinte superfaturamento:

CÁLCULO DO DANO - LOTE 05											
Código	Discriminação	Unid	Quantidade medida acumulada	Preço Unit. NOVACAP (R\$)	Preço Unit. Novacap com "k" (R\$)	Total medido (R\$)	Quantidade ajustada <sup>2</sup>	Preço unit. referencial (R\$)	Total devido (R\$)	Superfaturamento (R\$)	Caracterização do ajuste ou outras observações.
4126	REBOVENTO EXTRAORDINÁRIO DE TRANSPORTE DE MATERIAL DE 1ª CATEGORIA F. SOLOS DE LAJIDA, PARA DISTÂNCIA ALÉM DE 5,0 km	m³ km	347.006,58	1,32	1,28	175.422,57	45.652,15	1,28	58.477,58	116.995,99	Quantidade
4212	CONCRETO BETUMINOSO USINADO A QUENTE, INCLUSIVE CAP-50/70	m³	670.000	329,74	319,85	217.176,68	633,11	170,86	108.173,17	109.034,08	Preço e quantidade
4235	REBOVENTO EXTRAORDINÁRIO DE TRANSPORTE DE CONCRETO BETUMINOSO USINADO A QUENTE, PARA DISTÂNCIA ALÉM DE 5,0 km	m³ km	250.911,80	1,69	1,64	421.155,62	83.290,63	1,64	136.548,02	284.617,54	Quantidade
5005	SERVIÇO DE PINTURA HORIZONTAL SPALIZAÇÃO VIÁRIA COM DURAÇÃO MÍNIMA DE 1 ANO	m²	4.510,60	42,59	41,31	186.363,24	4.510,60	12,02	54.217,41	132.125,85	Preço
5368	FRESAGEM A FRIO COM TAMBOR FRESADOR DE L=1,00 m E FRESAGEM DE CONCRETO ASFÁLTICO COM ESPESSURA DE 2,00 cm	m²	5.348,00	6,03	5,85	31.280,04	5.348,00	2,15	11.458,20	19.782,79	Preço
5371	FRESAGEM A FRIO COM TAMBOR FRESADOR DE L=1,00 m E FRESAGEM DE CONCRETO ASFÁLTICO COM ESPESSURA DE 3,00 cm	m²	5.348,00	11,74	11,39	60.921,98	5.348,00	5,38	28.772,24	32.149,71	Preço
5371	CONCRETO BETUMINOSO USINADO A QUENTE, INCLUSIVE CAP-50/70 (PERÍODO NOTURNO)	m³	10.779,80	373,08	361,87	3.901.075,95	13.027,40	175,25	2.283.051,33	1.618.024,62	Preço e quantidade
5374	FRESAGEM A FRIO COM TAMBOR FRESADOR DE L=1,00 m E FRESAGEM DE CONCRETO ASFÁLTICO COM ESPESSURA DE 2,00 cm (PERÍODO NOTURNO)	m²	25.305,00	6,63	6,43	166.738,03	25.305,00	2,22	56.127,10	106.561,89	Preço
5377	FRESAGEM A FRIO COM TAMBOR FRESADOR DE L=1,00 m E FRESAGEM DE CONCRETO ASFÁLTICO COM ESPESSURA DE 3,00 cm (PERÍODO NOTURNO)	m²	17.900,00	15,48	15,03	270.048,11	17.900,00	5,55	761.122,72	1.021.808,39	Preço
5380	RECUPERAÇÃO DE PISTA EM CONCRETO BETUMINOSO USINADO A QUENTE CAMINHÃO KIT COMPACTO, INCLUSIVE ESPALAMENTO E COMPACTAÇÃO (PERÍODO NOTURNO)	m³	2.094,215	1.179,51	1.144,12	2.396.045,11	0,00	0,00	1.144,12	2.394.898,99	serviço medido irregularmente. Quantidade transferida para o Serviço de CBQI correspondente
5381	CONCRETO BETUMINOSO USINADO A QUENTE, INCLUSIVE CAP MODIFICADO POR POLÍMERO SBS 60 85	m³	3.574,443	329,74	319,85	1.143.277,72	3.420,33	170,86	584.396,86	558.880,87	Preço e quantidade
5413	EMULSÃO RR-2C	t	18,00	1.460,50	1.416,65	25.585,31	18,00	1.319,83	23.836,49	1.748,84	Preço
<b>Produtos Betuminosos</b>											
5143	EMULSÃO RR-2C	t	193,50	1.460,50	1.460,50	280.075,80	193,50	1.307,14	253.046,62	3.029,03	Preço
5410	CIMENTO ASFÁLTICO DE PETRÓLEO CAP 50/70	t	1.730,279	1.713,53	1.667,12	2.875.938,03	1.717,64	1.583,82	2.720.432,58	155.505,51	Preço e quantidade
5785	CIMENTO ASFÁLTICO DE PETRÓLEO - POLÍMERO SBS 60	t	539,74	2.073,31	2.011,11	1.085.478,00	337,87	1.622,17	546.052,28	537.806,11	Preço e quantidade
<b>TOTAL MEDIDO ACUMULADO ATÉ 8ª MLDIÇÃO</b>			<b>15.454.288,95</b>						<b>TOTAL</b>	<b>7.373.559,18</b>	
									<b>% SUPERFAT</b>	<b>47,7%</b>	
Observações:											
No superfaturamento por preço só há alteração no preço unitário do serviço. No superfaturamento por quantidade só há ajuste na quantidade medida, já no superfaturamento por preço e quantidade, há ajustes em ambos.											
Especificamente neste lote, foi registrada medição de dois itens de Emulsão RR-2C, um deles de forma convencional, na planilha própria de medição de produtos betuminosos (sem incidência do fator K) e o outro (co. 5413), junto com os demais itens de											
1	A Novacap não aplicou o coeficiente "K" para os insumos asfálticos 2143 e 2084										
1	Os preços unitários dos itens de execução de CBQI (4212, 5371 e 5381) não consideram o custo do CAP, já que este insumo está sendo analisado de forma apartada.										
2	A quantidade ajustada de CAP considera também os volumes dos serviços de "recuperação de pista" (5381 e/ou 5380) que foram creditados aos serviços de CBQI convencionais (4235 e/ou 5371), lembrando que as quantidades dos serviços de "recuperação de										

Após a apresentação da defesa, o prejuízo inicialmente apontado restou minorado para R\$ 7.128.328,71. Contudo, o prejuízo indicado não merece prosperar.

## **2.1. DA INEXISTÊNCIA DE SUPERFATURAMENTO POR SOBREPREÇO - INAPLICABILIDADE DO SICRO – IMPOSSIBILIDADE DE ALTERAÇÃO DA EQUAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA DO CONTRATO E DAS PREMISAS DA PROPOSTA – VIOLAÇÃO DO PACTA SUNT SERVANDA**

Para se chegar à conclusão de existência de superfaturamento o NFO analisa as composições de preços dos serviços, fazendo comparações entre as CPUs da NOVACAP com a sistemática de custos do SICRO.

**Nota-se que todos os cálculos de SUPERFATURAMENTO POR SOBREPREÇO feitos pela Unidade Técnica utilizaram como referência de custos o Sistema SICRO (DNIT), em detrimento da tabela da NOVACAP.**

Diante disso, alegou a existência de um suposto prejuízo, que, *data maxima venia*, não merece prosperar.

Primeiramente, importante destacar que a atividade de **Elaboração de Orçamento é privativa de engenheiro**, nos termos do art.1º da Resolução nº 218, de 29 junho 1973, que discrimina atividades das diferentes modalidades profissionais da Engenharia, Arquitetura e Agronomia – atividade 09.

Nesses termos, considerando que nenhum dos auditores externos que assinaram o Relatório de Inspeção eram inscritos no CREA, qualquer atividade que tenha envolvido a elaboração de orçamento, ainda que para fins comparativos, afigura exercício ilegal da profissão e não poderia ter sido, sequer, submetido a julgamento desta c. Corte de Contas.

Além disso, importa destacar que exceto no caso de pagamento de serviços efetivamente não prestados, incabível se falar em ressarcimento de valores ou glosa por parte da empresa ora recorrente, em decorrência de alegado superfaturamento por quantidade não executada ou sobrepreço, calculado com base em referências extracontratuais.

A glosa de contratos legalmente pactuados, viola o princípio do *pacta sunt servanda* e desequilibra a equação econômico-financeira do contrato, conforme segue demonstrado.

**Em momento algum é dada à Administração a prerrogativa de alterar as cláusulas econômico-financeiras do contrato unilateralmente.**  
(art. 58, I, § 1º da Lei nº 8666/93).

O equilíbrio econômico-financeiro do contrato é a relação que as partes estabelecem inicialmente, no ajuste, entre os encargos do contratado e a retribuição da Administração para a justa remuneração da obra, do serviço ou do fornecimento.

**Deve sempre haver a correlação entre o objeto do contrato e a remuneração ajustada, originalmente**, seja essa fixada em números absolutos ou em bens.

*In casu*, tanto os preços contratados como o critério de medição, que é o instrumento contratual que define a forma em que os serviços serão medidos e remunerados, compõem a equação econômico-financeira do contrato e, por isso, não devem ser alterados unilateralmente, pois vinculam ambas as partes para efeitos remuneratórios.

Ademais, insta destacar que todas **as propostas são elaboradas tendo em vista as disposições contidas no Edital de Licitação, em cumprimento ao princípio contido no art. 3º da Lei de Licitações, qual seja, o princípio da vinculação ao instrumento convocatório.**

Igualmente, é o seguinte julgado do e. TRF da 1ª Região:

ADMINISTRATIVO. AGRAVO DE INSTRUMENTO. PRÉVIO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO PARA CONTRATAÇÃO DAS OBRAS DA FERROVIA NORTE/SUL: ULTERIOR CONTRATO ADMINISTRATIVO. **IDENTIFICAÇÃO EM RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO POR UNIDADE TÉCNICA DO TCU (SECOB) DE INDÍCIOS DE SOBREPREGO. DETERMINAÇÃO CAUTELAR DO RELATOR DO TCU DE RETENÇÃO DE VALORES A SEREM PAGOS À AGRAVADA. ROMPIMENTO DA EQUAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA DO CONTRATO.** LIBERAÇÃO DA QUANTIA BLOQUEADA MEDIANTE APRESENTAÇÃO DE SEGURO-GARANTIA.

1. O Tribunal de Contas da União, na sua relevante função de órgão auxiliar do Congresso Nacional, cabe exercer o controle externo das contas e de outros atos dos administradores públicos e de responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos da administração direta e indireta e demais entidades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal.

2. No caso, **o ato praticado pelo TCU que redundou na determinação de retenção**, pela Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. — promotora do certame licitatório, com o objetivo de construir a ferrovia norte/sul — da quantia representada por 10% (dez por cento) dos valores a serem pagos à empresa ora Agravada, **afigura-se desprovida de razoabilidade, visto que, desbordou dos limites de atuação jurídico-constitucional que lhes são conferidos.** Isso porque lhe caberia, na situação ocorrente *in casu* — em que subsiste contrato administrativo precedido de licitação pública, regular e válida — adotar providências outras, diferentes daquela ordenada pela Corte de Contas.

3. Assim, **na hipótese de se ter constatado, com base e elementos técnicos, eventual sobrepreço frente ao mercado, deveria o TCU pautar-se no sentido de determinar a autoridade administrativa que promovesse a anulação do contrato ou, ainda, se fosse o caso, da licitação de que ele se originou (STF, MS 23.550/DF, Rel. p/ o acórdão Min. Sepúlveda Pertence); não, porém, ordenar, como o fez, a retenção de valores relativos aos serviços prestados, porquanto tal medida implicou ruptura do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, o qual, aliás, consta como datado de abril/2007.**

4. Cabível, assim, a determinação de liberação da quantia bloqueada, mediante a apresentação de seguro-garantia.
5. Agravo de instrumento da União desprovido.  
(AG 0073313-77.2010.4.01.0000/DF - Relatora Desembargadora Federal Selene Maria de Almeida – DJF1 01.07.201, p. 150)

Como visto acima, **os Tribunais de Contas**, verificando irregularidade em contratação, poderá até determinar a rescisão dos contratos firmados, contudo, **NÃO TEM O PODER DE OBRIGAR QUE O CONTRATADO EXECUTE O CONTRATO POR UM VALOR MENOR DO QUE O PREVIAMENTE AJUSTADO, d.v.**

Isso porque, a equação econômico-financeira de um contrato é estabelecida com o aceite da proposta ofertada em sede de licitação.

No presente caso, em que os serviços já foram prestados e o contrato já foi extinto, incabível falar em ressarcimento de valores executados e medidos, sob pena de modificação da proposta apresentada pela empresa, o que mostrasse absolutamente incabível, além de ilegal!

Destaca-se que no caso dos presentes autos houve o regular procedimento licitatório que selecionou o preço mais vantajoso para a Administração Pública, houve um contrato onde ficou estabelecido o montante que deveria ser pago de acordo com os serviços executados e o critério de medição, houve a efetiva prestação dos serviços pela contratada, de modo que não há que se falar em alteração do preço pactuado ou da forma de medi-lo, sob pena de enriquecimento ilícito da Administração Pública, o que é vedado pelo direito pátrio.

Agrava ainda mais a situação posta a julgamento o fato de que a **contratada sequer ofertou um preço para os serviços contratados, nem mesmo apresentou as composições de seu custo, mas tão somente um desconto sobre os preços e composições de custo da NOVACAP.**

Como se sabe, a licitação se deu pelo maior desconto, fato “k”, *verbis*:

#### **Edital de Concorrência nº 002/2013 – ASCAL**

7.2. Na proposta será consignado:

- a) O coeficiente multiplicador “K” com 02 (duas) casas decimais, sendo no máximo igual a 1,00 (um vírgula zero zero), a ser aplicado sobre os preços unitários constantes da Planilha Orçamentária da NOVACAP, anexa a este Edital, na forma do art. 48 da Lei nº 8.666/93.

Nesse sentido, incabível se falar em superfaturamento por sobrepreço, pela simples comparação entre os preços contratados (tabela NOVACAP) e os preços do SICRO (tabela DNIT).

Os recentes julgados dessa c. Corte de Contas afastam o prejuízo ao erário decorrente da utilização da tabela do Sistema SICRO como referencial.

Vale aqui transcrever o eloquente e preciso voto do em. Conselheiro Inácio Magalhães, condutor da Decisão nº 2507/20017, nos autos do Processo 7193/2015-e, *verbis*:

A utilização de valores estabelecidos pelo DNIT para obras rodoviárias como paradigma, em que pese todas as particularidades observadas durante a execução dos serviços no autódromo muito similares às condições observadas em obras rodoviárias (ausência/diminuição de tráfego/trânsito, ausência de interferência externas, instalação de usina de asfalto no canteiro de obra), não se mostram suficientes para que os valores da tabela do Sistema Sicro sejam, no caso em tela, tidos como referenciais.

Esclareço que, em um primeiro momento, afigurou-se bastante robusta a premissa levantada pela unidade instrutiva de se considerar a tabela Sicro como referência para cálculo de eventual superfaturamento, tendo como motivação a **Concorrência n.º 26/2014-ASCAL/PRES**.

A Concorrência n.º 26/2014-ASCAL/PRES, também deflagrada pela própria Novacap, teve por objeto a contratação de empresa de engenharia para a execução da reforma e adequação do Autódromo Internacional Nelson Piquet, localizado no Centro Poliesportivo Ayrton Senna, Brasília/DF, com vistas à homologação do mencionado autódromo perante a Fédération Internationale de Motocyclisme – FIM, a Fédération Internationale de L’Automobile – FIA e a Confederação Brasileira de Automobilismo – CBA, no valor estimado de R\$ 251.894.634,70.

Além disso, cabe pontuar que:

*“124. (...)na Concorrência Pública – CP nº 26/2014-ASCAL/PRES, utilizada inicialmente com vistas a realização de ampla reforma e adequação do Autódromo Nelson Piquet, os serviços de terraplenagem e pavimentação foram orçados com uso de metodologia própria de obra rodoviária, cujos preços praticados para os principais serviços encontravam-se no patamar do Sistema Sicro (DNIT), conforme será demonstrado a seguir.”* (grifei) (Fonte: Informação nº 176/2015-3ª Diacomp)

Lembro que a Concorrência n.º 26/2014-ASCAL/PRES foi objeto de exame nesta Corte de Contas no âmbito do Processo n.º 28.628/2014. Naqueles autos, mediante a **Decisão n.º 5.528/2014** (e-DOC 1454AE12), de 06.11.2014, o Tribunal, ao examinar o edital do certame pela primeira vez, determinou a suspensão cautelar da Concorrência n.º 26/2014-ASCAL/PRES, para que a

Novacap pudesse adotar as medidas cabíveis no tocante às impropriedades apontadas na Nota Técnica n.º 19/2014 – NFO, ou apresentar justificativas. Posteriormente, após algumas deliberações plenárias, o TCDF autorizou o arquivamento daquele feito, por meio da **Decisão n.º 5.504/2015** (e-DOC 95F43535), de 19.11.2015, diante da revogação do aludido certame, sem a respectiva contratação.

**Ocorre que, recentemente, a Novacap deflagrou a Concorrência n.º 15/2016-ASCAL/PRES, tendo por objeto a “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), Brasília - DF”, no valor estimado de R\$ 13.851.619,41.**

A 4ª Diacom/TCDF, ao analisar o edital da Concorrência n.º 15/2016-ASCAL/PRES no bojo do Processo n.º 38.347/2016, propôs a suspensão cautelar do certame (cuja abertura estava prevista para ocorrer dia 10.01.2017, às 9h), para ajustes no edital alusivos **EXCLUSIVAMENTE** à comprovação da qualificação técnico-profissional e técnico-operacional, **sem fazer qualquer menção aos valores unitários adotados naquele certame.**

Destaco que a lista de verificação do referido edital (e-DOC C0D4DB0E-e) indicava que a pesquisa de preços havia sido elaborada em conformidade com a legislação de regência e que existia *“orçamento detalhado do valor global, fundamentado em quantitativos e preços propriamente avaliados, que expressem todos os seus custos unitários”*.

Saliento, ainda, que **a planilha estimativa daquele certame indicava como fonte dos preços unitários, em sua quase totalidade** (e, em especial, para os serviços mais relevantes), **os previstos nas tabelas da Novacap e no Sinapi.** Poucos itens tinham como referência os valores adotados no Sicro.

O Presidente em exercício do TCDF, i. Conselheiro Paulo Tadeu, durante o recesso regimental, tendo por base a instrução, exarou a **Decisão Liminar n.º 03/2017 – P/AT** (e-DOC 8E0702B1-e), de 04.01.2017, nestes termos:

*“I. tomar conhecimento do Edital de Concorrência n.º 015/2016 – ASCAL/PRES (e – DOC F788EFB9 – e), da cópia do Processo n.º 112.002.995/2016 (e – DOC OAFB6539 – e); II. determinar à NOVACAP que, com fulcro no art. 113, § 2º da Lei n.º 8.666/93, c/c o art. 198 do RITCDF, suspenda a Concorrência n.º 015/2016 – ASCAL/PRES, para que exclua o item “Execução de sistema de drenagem de águas pluviais, constando a execução de captação superficial, coletores, redes de condução/galerias e reservatórios/bacias de contenção/detenção/ amortecimento” dos requisitos para comprovação da qualificação técnico-profissional e técnico-operacional, subitem 6.1.4, alíneas “b.1” e “b.2”, do Edital, por não se enquadrar como item de maior relevância e valor significativo do certame, conforme dispõe o art. 30, § 1º, inciso I, da Lei n.º 8.666/93, ou apresente justificativas, encaminhando cópia da documentação comprobatória a*

*esta Corte; III. autorizar: a. o prosseguimento do certame, após a adoção das medidas determinadas no item II, atentando para o disposto no art. 21, § 4º, da Lei nº 8.666/93; b. o envio de cópia desta Decisão e deste Relatório/Voto, bem como da Informação nº 01/2017, à jurisdicionada; c. o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento para fins de arquivamento, após verificado o cumprimento das medidas ora determinadas.” (grifei)*

Por intermédio da **Decisão n.º 15/2017** (e-DOC 46AFFCDE-e), de 17.01.2017, a decisão liminar supracitada foi referendada, por unanimidade, pelo Plenário do TCDF.

A Novacap atendeu ao disposto na Decisão Liminar n.º 03/2017 – P/AT e reagendou a abertura da Concorrência n.º 15/2016-ASCAL/PRES para o dia 20.02.2017, às 9h.

Nada obstante, o i. **Procurador do MPJTCD, Dr. Demóstenes Tres Albuquerque, apresentou Representação**<sup>41</sup> (de n.º 2/2017-DA, e-DOC F4284EFF-e e anexo 8B06C6D6-e) para que o TCDF examine os fatos alusivos à Concorrência n.º 15/2016-ASCAL/PRES em cotejo com a Chamada Pública nº 02/2016<sup>42</sup> promovida pela Terracap; porém, **sem fazer qualquer menção sobre os valores unitários utilizados naquele certame.**

Diante disso, **considerando que o Tribunal não determinou qualquer reparo no edital da Concorrência n.º 15/2016-ASCAL/PRES no que tange aos valores unitários adotados na planilha estimativa (ressaltando-se, novamente, que, em sua maior parte, foram utilizados os preços de referência das tabelas da Novacap e do Sinapi), não há que se falar em superfaturamento por sobrepreço (decorrente de cotejamento realizado com os valores previstos no Sicro) nos serviços executados pela Basevi no Autódromo, com fulcro no Contrato n.º 737/2009.**

Em razão dos motivos expostos, **afasto o sobrepreço apurado** de R\$ 3.606.200,44, devendo tal quantia ser paga à Contratada. (grifos nossos)

Conforme demonstrado no voto do em. Relator acima transcrito, o alegado superfaturamento apontado nos presentes autos, (i) vai **CONTRA** o posicionamento dessa c. Corte de Contas que liberou o prosseguimento da Concorrência 15/2016-ASCAL/PRES para obras a serem realizadas no Autódromo Internacional Nelson Piquet, cujos preços eram em sua maioria extraídos da tabela NOVACAP e do SINAPI; (ii) vai **CONTRA** o afastamento do prejuízo ao erário imputado à empresa executora das obras no autódromo Nelson Piquet no bojo do Processo 7193/2015; e, principalmente, (iii) **vai CONTRA a deliberação proferida por essa c. Corte de Contas nos presentes autos, que liberou o prosseguimento do certame sem quaisquer ressalvas quanto aos preços constantes da planilha orçamentária, cuja referência foram as planilhas da NOVACAP.**

Nesse ponto, importante ressaltar que não merece prosperar a alegação da Unidade Técnica quando da análise da defesa, no sentido de que a análise procedida pelo NFO teria se limitada aos aspectos relacionados à competitividade do certame.

Conforme se depreende da Nota Técnica nº 06/2013-NFO (Processo nº 6684/2013), quando da análise do Edital da Concorrência nº 02/2013, os autos foram submetidos à análise do NFO para, dentre outros aspectos, manifestar acerca dos custos estimados da licitação, *verbis*:

2. Os presentes autos foram encaminhados a este Núcleo 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.

3. Nesta oportunidade, será apresentada a análise do edital e seus anexos, no que for pertinente à competência deste NFO, norteada pelo Papel de Trabalho às fls. 172/176 e pela inspeção procedida junto à Jurisdicionada (fl. 8) entre os dias 14/02/2013 e 01/03/2013.

(...)

## II. Análise

(...)

### II.c Do orçamento estimativo

#### II.c.1 Orçamentação e pagamento de materiais betuminosos

22. Foi constatada diferença a maior nos valores orçados pela NOVACAP para alguns materiais betuminosos, tendo como referência os valores informados pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP, acrescidos de ICMS de 17% e BDI de 15%, conforme a seguir:

- CAP 50/70: + 7% (fls. 163/165);
- RL-1C: + 54% (fls. 166/168).

23. Esses materiais são necessários para execução de serviços relevantes da obra, **serviços esses que compõe a curva ABC das planilhas orçamentárias. No caso do lote 5, tido como representativo dos demais, essas diferenças computaram um acréscimo no preço estimado da ordem de 5%, irrelevantes** para fins de licitação, mas problemáticos se considerarmos os riscos de execução contratual, haja vista se tratar de regime de execução de empreitada por preço unitário.

(...)

26. Faz-se necessário que, doravante, a NOVACAP realize pagamentos dos volumes efetivamente empregados, conferidos por meio da realização de ensaios técnicos para determinação do teor de betume na mistura, tendo por base os valores constantes nas notas fiscais do fornecimento, limitados aos preços divulgados pela ANP para a região Centro-Oeste, vigentes à época da execução do serviço correspondente à etapa que se deseja medir.

(...)

31. Considerando que se identificou a aplicação de BDI de 15% sobre os materiais betuminosos, a despeito dessa agregação, a providência adotada pela Companhia é tida como suficiente para a realização do certame, mas deve a Jurisdicionada observar, doravante, a necessidade de separar os materiais betuminosos dos demais itens das planilhas, de forma a constituir itens à parte sobre os quais incide BDI diferenciado, limitado a 15%, o que também favorece melhor controle no processo de medição

Nota-se que os autos foram submetidos ao NFO para a análise, dentre outros itens, do orçamento estimativo.

O NFO não somente analisou o orçamento da licitação, sabendo que foi adotada a tabela NOVACAP, que estava sendo adotado o novo sistema de estimativa (SGPU), como analisou pontualmente o preço do material betuminoso, não tendo apontado qualquer irregularidade sobre o tema.

Diante disso, essa c. Corte de Contas por meio da Decisão nº 855/2013 proferida quando publicado o Edital de Concorrência nº 002/2013 assim decidiu:

#### **Decisão nº 855/2013**

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

**I** – tomar conhecimento: **a)** dos Ofícios nos 211/2013 – GAB/PRES (fl. 04), 221/2013 – GAB/PRES (fl. 09), 233/2013 – GAB/PRES (fl. 45), 302/2013 – GAB/PRES (fl. 100) e documentos anexos; **b)** do Ofício nº 106/2013 – GAB/DU (fls. 104/106) e documentos anexos; **c)** do Processo nº 113.007.878/2012 (Anexo I); **d)** do Edital de Concorrência nº 02/2013 (fls. 13/44) e do Termo de Referência (fls. 112/133); **e)** da Nota Técnica nº 06/2013-NFO (fls. 177/205);

**II** – determinar à NOVACAP, com fulcro no § 2º, do art. 113, da Lei nº 8.666/93, que **promova os seguintes ajustes no Edital de Concorrência nº 02/2013**, encaminhando a documentação comprobatória ao Tribunal: **a)** compatibilize os cronogramas físico-financeiros referenciais contidos no Edital com os prazos exigidos no Termo de Referência, considerando os serviços e as vias contempladas em cada lote; **b)** exclua a alínea “e” do item 6.1.4 do Edital, relativo à exigência de que a empresa classificada em primeiro lugar apresente equipamentos e máquinas para vistoria pela NOVACAP antes da homologação do resultado final da licitação, como fase da etapa de habilitação e classificação do certame, por encontrar-se em desacordo com o art. 30, § 6º, art. 45, § 3º, e art.

50 da Lei nº 8.666/93; **c)** exclua da alínea “b2” do item 6.1.4 do Edital o trecho “sem, no entanto, admitir-se a soma de quantidades em diferentes atestados com vista a alcançar as respectivas quantidades mínimas exigidas”, por exceder ao disposto no art. 30 da Lei nº 8.666/93 e Decisão Normativa nº 02/2003; **d)** considere a exigência contida na alínea “d” do item 6.1.4 do Edital apenas para as licitantes vencedoras, quando da contratação, tendo em vista tal regra editalícia extrapolar as exigências contidas no art. 30 da Lei nº 8.666/93; **e)** apresente cópias das ARTs referente aos serviços de engenharia, com indicação do responsável pelo Projeto Básico, orçamento base, especificações técnicas, composições de custos unitários e cronograma físico-financeiro nos autos do processo; **f)** providencie a republicação do edital, após os ajustes efetuados, nos termos do § 4º do art. 21 da Lei nº 8.666/93;

**III** – determinar à NOVACAP que, após a assinatura dos contratos decorrentes desta licitação, e antes do início da execução dos serviços, encaminhe cópia a esta Corte de Contas, em meio digital, dos documentos técnicos entregues às empresas contratadas relativos ao projeto executivo da obra;

**IV** – determinar à SEACOMP que esclareça o título do Programa de Trabalho citado na Informação nº 079/2013, vez que menciona a Administração Regional de Itapoã;

**V** – autorizar: **a)** o envio de cópia do relatório/voto do Relator, da Nota Técnica nº 06/2013-NFO e da Informação nº 079/2013 à jurisdicionada; **b)** o retorno dos autos à Secretaria Geral de Controle Externo, quando da instrução do processo com as documentações exigidas no item III, para verificação pelo Núcleo de Fiscalização de Obras; **c)** o Núcleo de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia – NFO e o Núcleo de Fiscalização de Tecnologia da Informação – NFTI que programem fiscalização, no exercício de 2013, no Sistema de Gerência de Projetos Urbanos – SGPU, em autos apartados.

Note-se que após a análise do edital por esta c. Corte de Contas, destacando que coube ao NFO a análise do orçamento conforme pontuado na Nota técnica nº 06/2013, esse TCDF determinou alguns ajustes no edital. No entanto, 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.**

Interposto pedido de reexame pela NOVACAP, essa c. Corte de Contas assim deliberou:

#### Decisão nº 1963/2013

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I - tomar conhecimento dos documentos de fls. 265/278, da Informação nº 07/13-NFO (fls. 279/301) e dos Memoriais de fls. 311/321; II - dar provimento ao pedido de reexame interposto pela NOVACAP para, em caráter excepcional, reformar a decisão recorrida, considerando satisfatoriamente atendidos os comandos do item II da Decisão nº 855/2013, e **autorizar o prosseguimento do certame**; III - retornar os autos à SEACOMP, para os devidos fins.

Posteriormente, após o exame do recurso interposto pela NOVACAP essa c. Corte de Contas **autorizou o prosseguimento do certame, mais uma vez, sem quaisquer ressalvas quanto aos preços ou tabela de preços adotada no edital.**

Diante disso, considerando que essa c. Corte de Contas não fez quaisquer ressalvas quanto aos preços adotados no certame realizado pela NOVACAP quando da análise do edital de licitação cujas obras são objeto de auditoria nos presentes autos, liberando o prosseguimento do certame sem quaisquer ressalvas quanto à adoção da tabela da NOVACAP, indaga-se: 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 Diacom), enviou toda a documentação relativa ao orçamento ao NFO que fez 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?

Esse fato, por si só, já demonstra o desacerto dos argumentos sustentados pela Unidade Técnica.

Não obstante, ainda convém salientar que, essa c. Corte de Contas possui a seguinte jurisprudência sobre a adoção do SICRO:

#### **Decisão 5745/2005**

O Tribunal, por maioria, de acordo com o voto do Relator, Conselheiro JACOBY FERNANDES, tendo em conta, em parte, a instrução e o parecer do Ministério Público, decidiu: (...)

I - informar à NOVACAP que:

a) em relação a obras de edificações, o Tribunal adotará, sempre que possível, para análise da conformidade dos preços, o Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - SINAPI, mantido pela Caixa Econômica Federal, e considerará que os custos unitários de materiais e serviços de obras não poderão ser superiores à mediana daqueles constantes do referido sistema, exceto em condições especiais, devidamente justificadas em relatório técnico circunstanciado, aprovado pela autoridade competente, sem prejuízo da avaliação dos órgãos de controle interno e externo;

**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;**

(...)

Como visto, a decisão acima transcrita aduz sobre a adoção do SICRO para obras de urbanização sempre que os serviços guardarem identidade ou similaridade.

Contudo, com todas as vênias devidas, 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..

Não há que se falar em similaridade com as obras em rodovias que são parâmetros no SICRO!

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.

Com isso, a logística, bem como a produtividade da obra são absolutamente diferentes da considerada no SICRO (área rural – sem quaisquer interferências), não havendo que se falar em adoção do SICRO, pois não há similaridade com as obras de urbanização ora consideradas.

Assim, incabível a utilização do SICRO como parâmetro nesta obra, bem como, não há que se falar em contrariedade às decisões dessa c. Corte.

Muito pelo contrário, o entendimento acima exposto se harmoniza com a mais recente análise dessa c. Corte de Contas, que por meio da Decisão nº 15/2017, que referendou a Decisão Liminar nº 03/2017, essa c. Corte de Contas autorizou o prosseguimento da Concorrência nº 015/2016 – ASCAL/PRES que previa obras de urbanização no autódromo Nelson Piquet, mesmo ciente de que o orçamento utilizou preços referenciais da tabela NOVACAP e SINAPI em sua grande maioria e ainda com a decisão proferida nesses autos, que especificamente para a presente licitação, autorizou o prosseguimento do certame sem quaisquer ressalvas.

Ainda sobre a impossibilidade de adoção do SICRO para obras em vias urbanas, indiscriminadamente, tal como sugere o d. *parquet*, convém salientar que por meio do Memorando nº 146/2017-CGCIT/DIREX, da Diretoria Executiva da Coordenação-Geral de Custos de Infraestrutura de Transportes do DNIT, esse órgão respondeu à NOVACAP 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.” (doc.03 do recurso)

Outrossim, ao ser indagado sobre a possibilidade do 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 concluiu 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*”.

**De acordo com o DNIT a utilização das composições de custos do SICRO, concebidas para a execução de obras eminentemente rurais, requer ajustes tais como os acima mencionados, na concepção de obras em ambiente urbano. Velocidades de deslocamentos, fatores de eficiência, produções horárias estão sujeitas à alterações em função da presença de tráfego, restrições de praça de trabalho e das demais interferências presentes nessas situações.**

Do mesmo modo, ao responder indagações da NOVACAP sobre o uso indiscriminado do SICRO em suas obras e sobre a necessidade de adoção das especificações do DNIT em todos os serviços urbanos, o DNIT, por meio da Coordenação-Geral de Custos de Infraestrutura de Transportes fez as seguintes ponderações: (doc.04 do recurso)

10. Entretanto, é notório que os custos de obras são sensíveis à localização geográfica e às condições naturais, sociais, econômicas e logísticas encontradas, bem como ao próprio plano de mobilização e instalação que o construtor tenha em mente. Este fato ganha especial importância no caso de obras federais, executadas nas mais diversas regiões do país e sujeitas a todo tipo de diferenciação espacial.

**11. Dessa forma, uma mesma tabela de preços poderia não ser adequada para a preparação de orçamentos que refletissem, com precisão, os custos a serem incorridos em todos os casos. Para isso, seria necessário que o sistema**

**de custos avançasse mais um passo e adentrasse a etapa de elaboração dos orçamentos na fase dos projetos, gerando, para isso, custos unitários específicos para cada obra. Este tem sido o entendimento atualmente defendido pela Coordenação-Geral de Custos de Infraestrutura de Transportes do DNIT,** ao privilegiar a atuação do engenheiro orçamentista na manipulação de parâmetros médios referencias de custos.

(...)

20. Em consonância ao histórico de ações desenvolvidas pelo poder público para a formação de custos de obras na área de infraestrutura de transportes, que remontam ainda à década de 40 do século passado, e em que pese possuir uma base metodológica consistente, **a UTILIZAÇÃO INDISCRIMINADA DOS PREÇOS DO SISTEMA DE CUSTOS REFERENCIAIS DE OBRAS - SICRO, sem o devido tratamento que a elaboração de um orçamento de obras públicas requer, independentemente do nível de detalhamento do projeto, CONSTITUI, em nosso entendimento, GRAVE ERRO PARA A CORRETA FORMAÇÃO DOS PREÇOS DAS OBRAS DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES.**

(...)

#### CONSIDERAÇÕES FINAIS

38. **A utilização indiscriminada dos preços do Sistema de Custos Referenciais de Obras - SICRO, bem como de outro qualquer sistema de referência ou tabela de preços, sem o devido tratamento que a elaboração de um orçamento de obras públicas requer, independentemente do nível de detalhamento do anteprojeto ou projeto constitui grave equívoco para a correta formação dos preços dos empreendimentos.**

(...)

41. Imposições de ordem logística, econômica, jurídica, entre outras restrições, devem seguramente nortear a elaboração de anteprojeto, projetos e orçamentos de infraestrutura de transportes e, por essa razão, **invalidam qualquer manifestação conclusiva a respeito da primazia de utilização de determinado sistema de custo referencial da Administração Pública em detrimento de outros.**

Nesse sentido, incabível se falar em adoção do sistema SICRO indiscriminadamente tal como sugerido e feito pela Unidade Técnica.

#### **O próprio DNIT condena essa prática!**

Assim, considerando que no caso dos presentes autos estamos tratando de obra urbana, ou seja, que não possui sequer similaridade com as obras rurais para as quais o sistema SICRO foi concebido, não há que se alegar um suposto

superfaturamento decorrente da não utilização desse sistema, nem mesmo em contrariedade às decisões dessa c. Corte de Contas.

Com isso, não há que se falar em superfaturamento por sobrepreço utilizando o SICRO como referência.

## **2.2. DO NECESSÁRIO PAGAMENTO DOS SERVIÇOS EFETIVAMENTE EXECUTADOS – RECUPERAÇÃO DE PISTA X CBUQ**

Importante destacar que apesar da unidade técnica ter acolhido parcialmente a defesa apresentada pela JM, em suma, restaram mantidas em quase sua integralidade as imputações feitas pelo NFO no Relatório Final.

De acordo com o NFO, as medições do serviço de “recuperação de pista”, a rigor, não deveriam 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 embutiria serviços similares.

Contudo, *data maxima venia*, a análise empreendida no Relatório Final não merece prosperar.

Isso porque, existem diferenças entre os diversos serviços e composições de custos que compreendem a “recuperação de pista”. (tapa-buraco manual, fresagem descontínua + recuperação e fresagem contínua + CBUQ – detalhado no recurso)

No caso dos presentes autos, no Relatório Final o NFO aduz, EQUIVOCADAMENTE, que teria sido MEDIDO E PAGO o tapa-buraco manual e EXECUTADO a recuperação de pista com fresagem contínua. Com isso, aquele Núcleo aduziu que teria havido um superfaturamento decorrente medição de serviço mais oneroso.

**No entanto, no caso dos autos, foi realizada a fresagem descontínua com recuperação de pista.**

**Na Nota Técnica 11/2018, o NFO admite que não teria havido a fresagem contínua, já que utilizada a fresadora de 1 metro. Contudo, continua afirmando que teria sido pago o serviço mais oneroso.**

Contudo, com as devidas vênias, o raciocínio empreendido pelo NFO mostra-se equivocado.

Ao contrário do entendimento exposto pelo NFO, e acolhido pelo Plenário, o serviço de recuperação de pista efetivamente executado e medido, **não foi o tapa buraco manual, nem mesmo o serviço de fresagem contínua** com aplicação de CBUQ convencional.

O serviço executado no presente contrato denominado recuperação de pista, e ora objeto de questionamento, foi fresagem descontínua, com recuperação de pista, adicionado, em alguns casos, do serviço de recapeamento (CBUQ).

Assim, não há que se falar em medição de serviço não executado, pois, de fato, foi executada a **fresagem descontínua com recuperação de pista**.

No caso do presente contrato, inclusive, vale destacar que o quantitativo medido de recuperação de pista foi de apenas e tão somente 2.094,215 m<sup>3</sup>.

Nesse sentido, partindo de premissa equivocada, obviamente, os resultados apurados mostram-se equivocados. Vejamos.

Conforme demonstrado no recurso, 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. Vejamos as composições de custo:



Data: 13/2/2013

### Detalhamento dos Serviços

Cód. Serviço	Unidade	ICMS (S/N)	ISS (S/N)	Prod. Serviço	Data-Base: 10/10/2011
5608	m3	Não	Sim	3,57	

**Descrição do Serviço**

RECUPERAÇÃO DE PISTA EM CONCRETO BETUMINOSO USINADO À QUENTE CAMINHÃO KIT COMPACTO, INCLUSIVE ESPALHAMENTO E COMPACTAÇÃO.

MÃO DE OBRA					
Cod. M.O.	Descrição da Mão de Obra	Quant. M.O.	Salário-hora	Custo Mão de Obra	
1021	ENCARREGADO OBRAS	4,000	R\$ 29,61	R\$ 118,44	
1033	APROPRIADOR (APONTADOR)	2,000	R\$ 9,75	R\$ 19,50	
1039	RASTELEIRO C/ INSALUBRIDADE	4,000	R\$ 7,11	R\$ 28,44	
1040	AUXILIAR	4,000	R\$ 6,25	R\$ 25,00	
1097	SERVENTE (OPERÁRIO NÃO QUALIFICADO)	14,000	R\$ 6,17	R\$ 86,38	
<b>Custos Totais de Mão de Obra</b>				<b>R\$ 277,76</b>	
Acréscimo devido a Ferramentas - 5,00 %				<b>R\$ 13,89</b>	

EQUIPAMENTOS								
Cod. Eqp.	Descrição do Equipamento	Quant.	Produt.	Improdut.	C.unit. Prod.	C.unit. Improd.	Custo Prod.	Custo Improd.
3023	PA CARREGADEIRA SOBRE PNEUS	1,00	0,08	0,92	R\$ 63,73	R\$ 19,77	R\$ 5,10	R\$ 18,19
3075	ROLO COMPAC. VIBRATÓRIO DE 01	1,00	1,00	0,00	R\$ 69,66	R\$ 20,71	R\$ 69,66	R\$ 0,00
3096	USINA DE ASFALTO FIXA À QUENTE	1,00	1,00	0,00	R\$ 457,72	R\$ 269,64	R\$ 457,72	R\$ 0,00
3101	CALDEIRA REBOCÁVEL DIST. ASFAL	1,00	1,00	0,00	R\$ 14,78	R\$ 13,35	R\$ 14,78	R\$ 0,00
3102	TANQUE PARA ASFALTO	3,00	1,00	0,00	R\$ 1,67	R\$ 1,22	R\$ 5,01	R\$ 0,00
3154	MAQUINA DE CORTE DIAMANTADO	1,00	0,90	0,10	R\$ 9,66	R\$ 0,39	R\$ 8,69	R\$ 0,04
3308	CAMINHÃO KIT COMPACTO DE CBUQ	1,00	1,00	0,00	R\$ 92,78	R\$ 39,41	R\$ 92,78	R\$ 0,00
<b>Custos Totais de Equipamentos</b>							<b>R\$ 653,74</b>	<b>R\$ 18,23</b>



Data: 03/04/2012

### Detalhamento dos Serviços

Cód. Serviço <b>5371</b>	Unidade m2	ICMS (S/N) Não	ISS (S/N) Sim	Prod. Serviço 100	Data-Base: 10/10/2011		
<b>Descrição do Serviço</b>							
FRESAGEM A FRIO COM TAMBOR FRESADOR DE L=1,00 m (FRESAGEM DE CONCRETO ASFÁLTICO COM ESPESURA DE 5,00 cm)							
<b>MÃO DE OBRA</b>							
Cod. M.O.	Descricao da Mão de Obra	Quant. M.O.	Salário-hora	Custo Mão de Obra			
1026	ENCARREGADO MÉDIO	0,200	R\$ 16,19	R\$ 3,24			
1097	SERVENTE (OPERÁRIO NÃO QUALIFICADO)	2,000	R\$ 6,17	R\$ 12,34			
<b>Custos Totais de Mão de Obra</b>				<b>R\$ 15,58</b>			
Acréscimo devido a Ferramentas - 0,00 %				R\$ 0,00			
<b>EQUIPAMENTOS</b>							
Cod. Eqp.	Descricao do Equipamento	Quant. Prod.	Improdut.	C.unit. Prod.	C.unit. Improd.	Custo Prod.	Custo Improd.
3157	FRESADORA A FRIO DE ESTEIRA	1,00	0,80	0,20	R\$ 733,97	R\$ 300,02	R\$ 587,18
<b>Custos Totais de Equipamentos</b>						<b>R\$ 587,18</b>	<b>R\$ 60,00</b>
<b>MATERIAIS</b>							
Cod. Mat.	Descricao do Material	Quant.	Unidade	Custo Unitário	Custo Material		
2090	OLEO DIESEL COMUM	0,9900	l	R\$ 2,09	R\$ 2,07		
2132	DENTES	0,0200	un	R\$ 15,61	R\$ 0,31		
2133	PORTADENTES	0,0030	un	R\$ 27,27	R\$ 0,08		
<b>Custos Totais de Materiais</b>						<b>R\$ 2,46</b>	
<b>SUMÁRIO</b>							
Custo Direto do Serviço	Custo Indireto do Serviço	BDI	ISS	ICMS	Custo Unitário Final		
R\$ 9,09	R\$ 0,00	R\$ 2,65	R\$ 0,00	R\$ 0,00	<b>R\$ 11,74</b>		

Nesse sentido, a previsão da máquina de corte diamantado e da fresadora não significam duplicidade de pagamento do corte de área, pois como visto acima 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, não há duplicidade no serviço de corte da área a ser recuperada.

Relativamente ao serviço de transporte, o NFO alega que teria havido duplicidade, justamente por ignorar o serviço de recuperação.

No entanto, cabe esclarecer 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).

Já o serviço 4231 e 4235 medidos individualmente, trata-se do transporte do CBUQ convencional aplicado no recapeamento das vias, que, por vezes, inclusive era aplicado sobre a área objeto de recuperação.

Por fim, 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-2C, cabe ressaltar 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. Vejamos:

4219 - Imprimação ou pintura de ligação.	m <sup>2</sup>	Medido pela área executada. <b>O material betuminoso é pago a parte.</b>
5785 - Imprimação ou pintura de ligação (período noturno).	m <sup>2</sup>	Medido pela área executada. <b>O material betuminoso é pago a parte</b> , de acordo com a taxa de projeto. O preço do transporte do material betuminoso o até o canteiro da obra está incluso no item.

Do mesmo modo depreende da Composição desses serviços, que os materiais betuminosos são pago a parte:



Data: 03/04/2012

### Detalhamento dos Serviços

Cód. Serviço <b>4219</b>	Unidade m2	ICMS (S/N) Não	ISS (S/N) Sim	Prod. Serviço 1194	Data-Base: 10/10/2011
-----------------------------	---------------	-------------------	------------------	-----------------------	-----------------------

Descrição do Serviço  
IMPRIMAÇÃO OU PINTURA DE LIGAÇÃO

MÃO DE OBRA				
Cod. M.O.	Descricao da Mão de Obra	Quant. M.O.	Salário-hora	Custo Mão de Obra
1026	ENCARREGADO MÉDIO	0,500	R\$ 16,19	R\$ 8,10
1097	SERVENTE (OPERÁRIO NÃO QUALIFICADO)	5,000	R\$ 6,17	R\$ 30,85
<b>Custos Totais de Mão de Obra</b>				<b>R\$ 38,95</b>
Acréscimo devido a Ferramentas - 0,00 %				R\$ 0,00

EQUIPAMENTOS									
Cod. Eqp.	Descricao do Equipamento	Quant.	Produt.	Improdut.	C.unit. Prod.	C.unit. Improd.	Custo Prod.	Custo Improd.	
3013	TRATOR DE PNEUS	1,00	0,50	0,50	R\$ 47,00	R\$ 12,67	R\$ 23,50	R\$ 6,34	
3057	CAMINHAO DISTRIBUIDOR E ESPARTELO	1,00	1,00	0,00	R\$ 58,67	R\$ 24,53	R\$ 58,67	R\$ 0,00	
3102	TANQUE PARA ASFALTO	1,00	1,00	0,00	R\$ 1,67	R\$ 1,22	R\$ 1,67	R\$ 0,00	
3103	VASSOURA MECANICA REBOCÁVEL	1,00	0,50	0,50	R\$ 12,39	R\$ 11,54	R\$ 6,20	R\$ 5,77	
<b>Custos Totais de Equipamentos</b>							<b>R\$ 90,04</b>	<b>R\$ 12,11</b>	

SUMÁRIO					
Custo Direto do Serviço	Custo Indireto do Serviço	BDI	ISS	ICMS	Custo Unitário Final
R\$ 0,12	R\$ 0,00	R\$ 0,04	R\$ 0,00	R\$ 0,00	<b>R\$ 0,16</b>

*Critério de Medição:* Medido pela área executada. O mat. betuminoso é pago a parte, de acordo com a taxa de proj., ao preço de nota fiscal. O preço do transp. do mat. betum. o até o cant. da obra está incluso no item

Nesse sentido, 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.

Inexiste nos autos o alegado pagamento indevido decorrente da alegada duplicidade de pagamento por um mesmo insumo, pois todos os serviços pagos, foram efetivamente executados e atestados pelos executores do contrato.

### **2.3. DA INEXISTÊNCIA DE SUPERFATURAMENTO POR MEDIÇÃO EM QUANTITATIVO SUPERIOR**

Sobre o tema, o NFO destaca que a NOVACAP adota como critério de medição dos serviços de CBUQ o volume determinado pelas seções transversais do projeto.

Assim o quantitativo medido é realizado em m<sup>3</sup>, enquanto o DNIT em sua Norma nº 031/2006 - ES estabelece que o concreto asfáltico será medido em toneladas de mistura efetivamente aplicada na pista.

Nota-se, mais uma vez, que o superfaturamento apontado decorre da alteração do critério de medição, o que não merece prosperar.

Outrossim, o NFO adotou os ensaios ILEGAIS realizados pela Unidade Técnica com apoio da empresa New Roads.

Portanto, a análise não merece prosperar, já que, além de ilegal, foram alterados os parâmetros estabelecidos no instrumento convocatório.

Quanto ao CAP, esta empresa reconhece que deveria ter havido a alteração na forma de medição do CAP, considerando que a errata da Concorrência nº 02/2013, publicada no DODF de 04.03.2013, que é vinculante para as partes, estabeleceu que a medição dos materiais betuminosos deveria ser realizada separadamente da composição dos serviços correspondentes.

No entanto, essa errata passou despercebida por esta empresa e pela fiscalização da NOVACAP, motivo pelo qual a medição desse item se deu em contrariedade ao instrumento convocatório, a qual se acha vinculada essa empresa e, por isso, não vemos quaisquer óbices quanto ao ajuste na medição e eventual ajuste no quantitativo.

Contudo, há um aspecto que merece correção, qual seja, o cálculo do alegado superfaturamento.

Isso porque, para efetuar o cálculo do alegado superfaturamento, o NFO utilizou 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.

Contudo essa média de preços referencias de março/2013, só é obtida a partir de abril/2013, já que não é possível se obter a média de preços em um determinado mês, antes do seu término.

Assim, considerando que as propostas das licitantes foram 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, deve-se considerar o preço do mês imediatamente anterior às propostas, qual seja, fevereiro/2013.

Outrossim, o NFO considerou a aquisição do material betuminoso em Betim e seu transporte para Brasília.

No entanto, o preço adotado não foi o de Betim, mas sim, o preço de Goiânia.

Isso porque, 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. (doc.08 do recurso)

Assim, como Brasília, à época não possuía preço regional pela ANP, a região adjacente seria Goiânia, e não Betim.

#### 2.4. DA INEXISTÊNCIA DE SUPERFATURAMENTO POR QUALIDADE

Por fim, o NFO aduziu que a má qualidade da execução dos serviços, que teria sido evidenciada em todos os tópicos do achado de qualidade, teria acarretado, também, em superfaturamento por execução de serviços com baixa qualidade.

Contudo, ao contrário do alegado, do resultado da análise do minucioso levantamento da qualidade do asfalto, realizada pela empresa STRATA, a pedido da NOVACAP, depreende-se que a qualidade do asfalto executado no âmbito do Programa Asfalto 1 é muito boa, *verbis*: (conforme apresentado na defesa da NOVACAP)

Conforme vem de se esclarecer, os pavimentos restaurados **NÃO exibem maus comportamentos**, tese corroborada pelas durações de suas prestações de serviço, pois **já exibem durações de vida correspondente a 80% da vida de útil projetada e externam presentemente menos de 4% de estados de serventia mau e péssimo**; o levantamento específico das áreas degradadas evidencia que **as superfícies degradadas são da ordem de apenas 2,9% de toda a área superficial recuperada** (4 anos após sua colocação e serviço)!

Veja que o percentual de áreas degradadas alcançou o percentual de apenas e tão somente 2,9%, percentual esse considerado bastante irrisório, mormente considerando as especificidades desse tipo de serviço.

Com isso, considerando que:

- 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 demonstram 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;

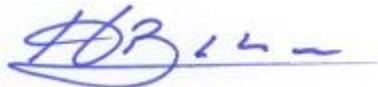
Não há que se falar em superfaturamento por qualidade.

### **3. DO PEDIDO**

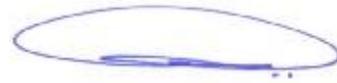
Ante todo o exposto, requer seja o presente Recurso de Reconsideração acolhido e provido, com a finalidade de anular os presentes autos e o processo 6684/2013 desde o início dos trabalhos de inspeção, já que as atividades exercidas pelos servidores do antigo NFO configuraram exercício ilegal da profissão.

Caso assim não entenda essa c. Corte de Contas, o que admitimos pela eventualidade, requer seja o presente recurso conhecido e provido para afastar o alegado superfaturamento decorrente de sobrepreço em itens contratados, consoante fundamentos do recurso.

Nestes termos,  
Pede deferimento.  
Brasília, 04 de abril de 2023.



Herman Barbosa  
OAB-DF 10001



Lise Reis  
OAB-DF 25998