



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

Informação n.º 04/2021 – DIFO

Brasília (DF), 08 de março de 2021.

Processo n.º: 1423/2020-e.

Jurisdicionada: Secretaria de Estado Saúde do Distrito Federal – SES/DF

Assunto: Inspeção

Montante em exame: R\$ 10.488.208,61 (PT 07 - aba associados)

Valor retido: R\$ 2.323.110,08 (Decisão n.º 5325/2020, peça 56)

Ementa: Inspeção nas obras referentes ao Contrato n.º 106/2020 - SES/DF, cujo objeto é a execução das obras de construção do Hospital de Campanha de Ceilândia. Relatório Prévio de Inspeção. Manifestação da empresa e da jurisdicionada. Análise preliminar. Posterior elaboração do Relatório Final de Inspeção. Pela deliberação do Plenário.

Senhor Secretário,

Tratam os autos de Inspeção nas obras referentes ao Contrato n.º 106/2020 - SES/DF (Hospital de Campanha de Ceilândia), em atendimento à Decisão n.º 3149/2020 (peça 41).

2. Para melhor compreensão da abordagem, a instrução será subdividida nos seguintes tópicos:

I – Considerações Iniciais

II – Análise

III – Conclusões e Sugestões

I Considerações Iniciais

3. Tratam os autos da Representação n.º 22/2020-CF, formulada pela Procuradora Cláudia Fernanda de Oliveira Pereira (peça 3), aditada pelos Ofícios n.º



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

234, 306, 346 e 424/2020-G2P, (peças 6, 28, 29 e 34), acerca de supostas irregularidades na implantação do Hospital de Campanha de Ceilândia.

4. Na análise de admissibilidade, a unidade instrutiva da SEASP propôs o conhecimento parcial da exordial. Ao passo que o MPJTCDF, em seu Parecer nº 417/20 (peça 12), renovou todos os termos da Representação nº 22/2020-CF e Ofício nº 234/2020-G2P, bem assim, do pedido de cautelar, além de solicitar ao Corpo Técnico uma análise das questões referentes à contratação.

5. Por meio do Despacho Singular n.º 321/2020-GCIM (peça 13), referendado pela Decisão n.º 1799/2020 (peça 17), a mencionada representação foi conhecida pelo Plenário desta Corte.

6. Em atendimento ao contido no Despacho, a Secretaria de Saúde manifestou-se por meio do Ofício n.º 3183/2020 - SES/GAB (peça 19).

7. A unidade instrutiva da SEASP realizou o exame dos esclarecimentos prestados pela SES/DF e tratou do mérito da referida representação, conforme registrado na Informação n.º 64/2020-3ª DIASP (peça 36), tendo concluído: por cumprido o item II da Decisão n.º 1799/2020; pela procedência, no mérito, da Representação n.º 22/2020-CF; e sugerido determinação à SES/DF para que apresentasse esclarecimentos acerca da contratação em comento.

8. O MPJTCDF manifestou-se novamente no Parecer n.º 667/2020-G2P (peça 39), em que opinou pela concessão de cautelar para determinar a suspensão das obras do hospital de campanha; pela audiência do titular da SES/DF para fins de aplicação de multa e anotações dos fatos nas contas do gestor; e pela determinação à DIFO/TCDF para fiscalizar a obra contratada.

9. Por meio da Decisão n.º 3149/2020 (peça 41) foi autorizada inspeção, tendo sido designados os servidores para a sua realização (peça 44) e expedido o Ofício nº 162/2020–SESPE (peça 45) para a apresentação da equipe à Secretaria de Saúde do DF – SES/DF.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

10. Os resultados da inspeção foram consolidados no Relatório Prévio de Inspeção n.º 02/2020-DIFO (peça 53), em que o trabalho desenvolvido buscou acumular informações pertinentes ao objeto, submetendo-as aos procedimentos apresentados no tópico da instrução relativo à metodologia com o objetivo responder as questões formuladas. Assim, verificou-se a existência de diversas irregularidades, conforme questões e achados de auditoria descritos abaixo:

Questão 1) As quantidades medidas dos serviços são compatíveis com os valores previstos no projeto executivo?

Não. Foram constadas irregularidades em medições de serviços em quantidades incompatíveis com as previstas no projeto executivo ou com os levantamentos realizados em campo

Achado 1 – Medição de serviços em quantidade superiores às previstas no projeto executivo ou com os levantamentos realizados em campo

Questão 2) Os custos dos serviços são compatíveis com os valores praticados no mercado?

Não. Foram encontradas irregularidades em composições de preços de serviços, fazendo com que o valores contratados e medidos não representem os de mercado.

Achado 2 – Preços contratados acima dos valores de mercado

11. Conforme detalhado nas tabelas dos parágrafos 71 e 189 do referido Relatório, o valor total levantado como superfaturamento na fase de Relatório Prévio de inspeção foi de R\$ 2.323.110,08 e potencial de R\$ 160.471,67 adicionais.

12. Em decorrência das irregularidades apontadas, a unidade instrutiva fez as seguintes sugestões:



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA

DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

193. *Ante o exposto, sugere-se ao Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator que:*

I. *encaminhe, com fulcro no art. 1º, §1º, da Resolução n.º 271/2014, por meio de Despacho Singular, cópia da versão do Relatório de Inspeção ao titular da Secretaria de Estado de Saúde do DF – SES/DF, para conhecimento e manifestação, no prazo de 30 (trinta) dias, acerca dos achados, que devem fazer constar, em caso de discordância, seus argumentos e documentação comprobatória.*

II. *encaminhe, com fundamento no art. 2º do supracitado normativo, cópia do referido documento aos representantes legais da empresa CONTARPP Engenharia LTDA., para conhecimento e manifestação, no prazo de 30 (trinta) dias em face do contido no Relatório de Inspeção;*

III. *determine à SES/DF:*

a. *o envio de todos os projetos executivos, acompanhados das especificações técnicas e das quantidades prevista de material, em especial, o projeto das fundações (radier) e das estruturas de aço (pilar, viga, escada), da cobertura, contendo, no mínimo, o quadro de armação detalhado e a especificação do material utilizado;*

b. *com fulcro no art. 277 do Regimento Interno desta Corte c/c com art. 45 da Lei Complementar nº 1/94, a suspensão de pagamentos do contrato, até o limite do prejuízo apurado na inspeção, mantendo-se as garantias vigentes, tendo em vista o risco de grave lesão ao erário, ao interesse público, ou de risco de ineficácia da decisão de mérito;*

IV. *alerte aos gestores que:*

a. *o mérito dessa versão ainda será objeto de apreciação pelo Tribunal, não constando deste relatório de inspeção as indicações de responsabilidade, as conclusões, as considerações finais, as proposições e as sugestões ao Plenário, que somente serão elaboradas após a análise da manifestação do jurisdicionado e da empresa Contratada;*

b. *o prazo fixado para a manifestação é improrrogável, conforme o art. 1º da Resolução n.º 271/2014, e que a não apresentação das considerações neste prazo enseja a perda da oportunidade de se manifestar previamente à deliberação plenária;*

V. *autorize a devolução dos autos à Secretaria de Fiscalização Especializada para as devidas providências.*

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA

DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

13. Ao tomar conhecimento do Relatório Prévio de Inspeção e demais documentos juntados aos autos, o Plenário desta Corte exarou a Decisão n.º 5325/2020 (peça 56), *in verbis*:

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – tomar conhecimento: a) do Relatório de Inspeção n.º 02/2020 – DIFO (e-DOC 8882A738-e); b) dos demais documentos juntados ao feito; II – encaminhar, com fulcro no art. 41, § 2º, da LC n.º 01/1994, c/c os arts. 1º e 2º da Resolução TCDF n.º 271/2014, cópia do Relatório de Inspeção n.º 02/2020 – DIFO ao titular da Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal – SES/DF e ao representante legal da empresa Contarpp Engenharia Ltda. para conhecimento e manifestação, no prazo de 15 (quinze) dias, acerca das irregularidades identificadas e de eventuais medidas adotadas para saneamento do feito, encaminhando seus argumentos e eventual documentação comprobatória, no caso de discordância; III – determinar à Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal – SES/DF que: a) com fulcro no art. 277 do Regimento Interno desta Corte, c/c o art. 45 da Lei Complementar n.º 01/1994, **suspenda cautelarmente** os pagamentos decorrentes do Contrato n.º 106/2020-SES/DF, até o limite do prejuízo apurado na inspeção realizada por este Tribunal (no montante de R\$ 2.323.110,08), até ulterior deliberação; b) envie ao Tribunal, no prazo de 15 (quinze) dias, cópia de todos os projetos executivos, acompanhados das especificações técnicas e das quantidades previstas de material; em especial, os projetos das fundações (radier), das estruturas de aço (pilar, viga, escada) e da cobertura, contendo, no mínimo, o quadro de armação detalhado e a especificação do material utilizado; IV – alertar a SES/DF e à empresa Contarpp Engenharia Ltda. que: a) o mérito do Relatório de Inspeção n.º 02/2020 – DIFO ainda será objeto de apreciação pelo Tribunal, não constando deste documento as indicações de responsabilidade, as conclusões, as considerações finais, as proposições e as sugestões ao Plenário, que somente serão elaboradas após a análise da manifestação do jurisdicionado e da empresa Contratada; b) o prazo fixado para manifestação é improrrogável, conforme o art. 1º da Resolução n.º 271/2014, e que a não apresentação das considerações neste prazo enseja a perda da oportunidade de se manifestar previamente à deliberação plenária; c) a medida cautelar constante do item “III-a” anterior “pode ser revista, a qualquer tempo e por quem a tiver adotado, de ofício ou mediante requerimento das partes”, nos termos do art. 277, § 7º, do RI/TCDF, e que a análise dos esclarecimentos e documentos que porventura sejam encaminhados será realizada com a brevidade necessária, tão logo os esclarecimentos sejam encaminhados ao Tribunal, ante a relevância e urgência da contratação em análise; V – dar ciência desta decisão à signatária da Representação n.º 22/2020-CF; VI – autorizar: a) o envio de cópia do relatório/voto do Relator e desta decisão à SES/DF e à empresa Contarpp Engenharia Ltda. a fim de subsidiar o cumprimento das diligências determinadas; b) o retorno dos autos à Secretaria de Fiscalização Especializada – Sespe/TCDF, para as devidas providências, com a urgência que o caso requer.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

14. Tendo em vista a referida Decisão, a empresa CONTARPP Engenharia LTDA apresentou os esclarecimentos constantes da peça 65 (e anexos peças 66 a 86).

15. Esta Divisão de fiscalização de obras e serviços de engenharia iniciou de imediato a análise da documentação encaminhada com a finalidade de concluir o Relatório Final de Inspeção, cujo exame e elaboração da instrução ainda estão em andamento.

16. Contudo, em 26.02.2021, a empresa CONTARPP, mediante o documento constante na peça 92, solicitou urgência no exame de revisão da cautelar concedida, haja vista que foram retidos pagamentos no valor de R\$ 2.323.110,08.

17. Nesse contexto, solicitou-se a esta unidade técnica um exame preliminar acerca da manifestação da empresa com objetivo de dar subsídio ao Plenário para a análise do pedido de reversão da cautelar requerido pela empresa.

18. Dessa forma, na presente instrução, serão tratados de maneira sucinta e não exaustiva os argumentos centrais contidos na manifestação da empresa CONTARPP, principalmente os relativos à metodologia adotada pela unidade na inspeção para a apuração dos valores com a finalidade de se demonstrar que, após uma análise preliminar, os argumentos apresentados pela empresa não são suficientes para afastar as irregularidades apontadas no Relatório Prévio de Inspeção, em decorrência das quais foi possível quantificar um superfaturamento.

19. Importante esclarecer, não serão debatidas as questões de mérito relativas à quantificação do superfaturamento haja a vista a necessidade de conferência de cálculos e documentos, procedimentos que não são compatíveis com a exiguidade do prazo concedido a esta unidade técnica para a instrução nesta fase processual.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

II Análise

1. Medida cautelar - item III.a da Decisão n.º 5325/2020

III – determinar à Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal – SES/DF que: a) a) com fulcro no art. 277 do Regimento Interno desta Corte, c/c o art. 45 da Lei Complementar n.º 01/1994, suspenda cautelarmente os pagamentos decorrentes do Contrato n.º 106/2020-SES/DF, até o limite do prejuízo apurado na inspeção realizada por este Tribunal (no montante de R\$ 2.323.110,08), até ulterior deliberação;

20. Conforme tratado no tópico inicial, esta unidade técnica sugeriu no Relatório Prévio de Inspeção, a suspensão de pagamentos do Contrato n.º 106/2020-SES/DF, até o limite do prejuízo apurado na inspeção, tendo em vista o risco de grave lesão ao erário, ao interesse público, ou de risco de ineficácia da decisão de mérito.

21. Assim, considerando que a Decisão foi exarada por unanimidade do Plenário e de acordo com o voto do Relator, considera-se importante transcrever os fundamentos apresentados pelo Conselheiro-Relator em seu voto (peça 55), conforme trechos reproduzidos a seguir:

A magnitude do prejuízo apontado pela inspeção chama atenção não só pelo montante apurado, no valor total de R\$ 2.323.110,08, mas também por representar 30,8% da quantia total medida (até a 6ª medição).

Diante disso e considerando o pedido de prolação de medida cautelar constante do Relatório de Inspeção n.º 02/2020 – DIFO, no sentido de determinar “a suspensão de pagamentos do contrato, até o limite do prejuízo apurado na inspeção, mantendo-se as garantias vigentes, tendo em vista o risco de grave lesão ao erário, ao interesse público, ou de risco de ineficácia da decisão de mérito”, cabe trazer à baila alguns esclarecimentos acerca da questão.

(...)

No entanto, vale lembrar que, para adoção de ação acautelatória, mostra-se necessária a observação, simultânea, dos seguintes requisitos: o fumus boni iuris (plausibilidade jurídica do pleito) e o periculum in mora (perigo da demora).

(...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA

DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

Por fim, o Regimento Interno desta Casa estabelece, em seu art. 277, § 3º, que, “se o Plenário, o Presidente ou o relator entender que antes de ser adotada a medida cautelar deva o responsável ser ouvido, o prazo para a resposta será de até cinco dias úteis” (grifei).

Diante do cenário reportado, entendo existir, em sede de cognição sumária, plausibilidade jurídica para motivar a concessão de medida cautelar.

Além dos motivos expostos anteriormente (que reportam à ocorrência de prejuízo aos cofres distritais), destaco que o Contrato n.º 106/2020-SES/DF não previu a retenção de garantias pela Contratada, conforme se verifica na Cláusula Nona do referido ajuste, reproduzido a seguir:

“9. CLÁUSULA NONA – DAS GARANTIAS

9.1. Não será exigida garantia contratual, conforme previsto no Art. 56, caput, da Lei 8.666/93.” (negritei)

Assim, ainda que não seja praxe desta Corte de Contas, quando do conhecimento da versão prévia do Relatório de Inspeção, proferir medida cautelar, o fato de não ter sido prevista a retenção de garantia contratual pela Contratada, aliado ao significativo prejuízo até então apurado pela Difo/TCDF, caracteriza, a meu ver, a fumaça do bom direito.

Vale acrescentar que, caso houvesse previsão de garantia contratual (e a depender do seu valor), a liminar a ser exarada poderia se restringir à retenção dessa salvaguarda, limitada ao montante do prejuízo apurado. No entanto, a sua inexistência faz com que a cautelar alcance os pagamentos ainda pendentes de serem realizados, nos moldes aventados pelo corpo instrutivo.

Da mesma forma, entendo que o perigo da demora resta presente, ante o “risco de ineficácia da decisão de mérito”, tendo em conta que: (a) o prazo contratual já se encontra (e muito) superado, uma vez que o item 4.3.1 do Contrato n.º 106/2020-SES/DF prevê que “o prazo para construção será de 30 (trinta) dias, prorrogáveis por igual período mediante justificativa técnica”; e (b) o valor acumulado até a 6ª medição já representa 71,8 % do valor pactuado.

Assim, considerando que os requisitos necessários para a adoção de medida acautelatória (“fumus boni iuris” e “periculum in mora”) restam devidamente caracterizados, cabe determinar à Pasta de Saúde, com fulcro no art. 277, “caput”, do RI/TCDF c/c art. 45 da Lei Complementar n.º 1/94, que suspenda cautelarmente os pagamentos decorrentes do Contrato n.º 106/2020- SES/DF, até o limite do prejuízo apurado na presente inspeção (no montante de R\$ 2.323.110,08), tendo em vista o risco de grave lesão ao erário, ao interesse público e de ineficácia da decisão de mérito, até ulterior deliberação, conforme proposto pela Sespe/TCDF.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA

DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

Por fim, em que pese este Relator já tenha mencionado, em diversas oportunidades, sua situação desconfortável em conceder medida cautelar (ainda que mitigada) nesse período de recrudescimento da COVID 19, quando há aumento substantivo de contaminados e de óbitos no DF, denotando a situação extremamente complexa na saúde pública distrital, tenho por necessário alertar à Pasta de Saúde e à empresa Contarpp Engenharia Ltda., diante da relevância e urgência da presente contratação, que a aludida medida cautelar “pode ser revista, a qualquer tempo e por quem a tiver adotado, de ofício ou mediante requerimento das partes”, nos termos do art. 277, § 7º, do RI/TCDF, e que a análise das manifestações que porventura sejam encaminhadas será realizada com a brevidade necessária, tão logo sejam encaminhadas ao Tribunal.

1.1. Alegações da empresa CONTARPP

22. Em sua defesa (peça 65), a empresa CONTARPP, no item IV, apresenta o seguinte:

Ao examinar a procedência da adoção da medida acauteladora, o nobre relator do feito, lembrou que, “para adoção de ação acautelatória, mostra-se necessária a observação, simultânea, dos seguintes requisitos: o fumus boni iuris (plausibilidade jurídica do pleito) e o periculum in mora (perigo da demora)”.

Colhe-se das considerações expendidas nesta manifestação que a fumaça do bom direito é perfeitamente plausível em relação ao contrato aqui sob exame.

Quanto ao perigo da demora, o ilustre relator já manifestou o seu desconforto em conceder medida cautelar em período de recrudescimento da COVID-19. Como se sabe, o recrudescimento pandêmico hoje é ainda mais profundo, mais grave e mais agudo, máxime em razão do célere desenvolvimento da denominada segunda onda e da crise que abate em Manaus, que pode se alastrar por todo o Brasil. Tudo isso tem reflexo direto e negativo na economia. Em uma situação de desaquecimento da economia, a retenção de R\$ 2.323.110,08, aí incluídos folha de pagamento, impostos, pagamento a fornecedores, dentre outras despesas, é inquestionavelmente danosa para a manifestante.

Ademais disso, caso esse Tribunal de Contas desacolha os fundamentos aqui estruturados, o que não se espera, a manifestante é empresa sediada no Distrito Federal há 31 anos, com endereço certo e conhecido por esse Tribunal de Contas. Além disso, conta com vários contratos no âmbito do Distrito Federal e não se furtará a arcar com os seus compromissos, de acordo com as determinações definitivas dessa Corte de Contas.

(...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

Diante do teor dos fundamentos estruturados nesta manifestação e tendo em conta o teor do voto condutor da Decisão n.º 5.325/20, no que diz respeito à medida acauteladora, é forçoso reconhecer que não mais está presente a fumaça do bom direito para a manutenção da suspensão cautelar dos pagamentos decorrentes do Contrato n.º 106/2020.

No ponto, sendo certo que a fumaça do bom direito e o perigo da demora são requisitos que devem ser simultaneamente atendidos, segue-se que, à luz do que dispõe o art. 277, § 7.º, do RI/TCDF, e do teor do voto condutor da Decisão n.º 5.325/2020, bem como do item IV, alínea “c”, dessa mesma decisão, a medida cautelar constante do item III, alínea “a”, da Decisão n.º 5.325/2020, deve ser revista.

1.2. Análise da DIFO

23. Inicialmente, cabe destacar que, desde 2016, as fiscalizações sob a responsabilidade desta unidade técnica especializada em obras e serviços de engenharia têm sido pautadas pelo controle predominantemente do tipo concomitante¹.

24. Esse tipo de atuação permite a identificação dos atos praticados em desconformidade com os critérios fixados de forma tempestiva. Além disso, neste tipo de atuação, os gestores públicos possuem a oportunidade de corrigir as impropriedades levantadas e registradas nos relatórios pela unidade técnica na forma de achados de auditoria (ou de inspeção).

25. O principal ponto de destaque desse tipo de atuação é quanto à sua efetividade, visto que as correções podem ser concretizadas de diversas formas durante a execução contratual, tais como glosas, suspensão de pagamentos, refazimento dos serviços, execução da garantia contratual, entre outros.

26. Haja vista que na presente inspeção foram identificadas irregularidades em decorrência das quais pode-se levantar evidências de

¹ 2. As atividades realizadas de forma concomitante estão alinhadas com o Plano Estratégico - PLANEST do TCDF para o período 2016/2019, conforme os seguintes objetivos estratégicos:
☐ Objetivo Estratégico n.º 1: Priorizar e orientar as ações de controle externo por relevância, risco e materialidade; ☐ Objetivo Estratégico n.º 2: Intensificar as medidas preventivas e orientadoras e ações de controle concomitante.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

superfaturamento por sobrepreço e por quantidades, no valor inicialmente apurado² de R\$ 2.323.110,08, sugeriu-se a retenção de valores para que fosse possível a efetivação das correções/glosas antes do encerramento do contrato, evitando-se a conversão do processo de fiscalização em Tomada de Contas Especial, fase processual em que é necessário a elaboração de matriz de responsabilização, a citação dos responsáveis, incluindo a empresa contratada e os gestores públicos envolvidos, a apresentação das alegações de defesas por parte dos citados, as análises dessas defesas e o julgamento pelo Plenário, além das subsequentes fases recursais.

27. Insta salientar que, conforme bem observado pelo Conselheiro Relator em seu voto, o Contrato n.º 106/2020 aqui analisado não exigiu da empresa contratada a prestação de garantia, dessa forma, a retenção dos valores tem por objetivo garantir o ressarcimento ao Erário de forma célere dos valores apurados como prejuízo no processo de fiscalização, bem como evitar eventuais responsabilizações dos gestores públicos pelo débito na fase de Tomada de Contas Especial.

28. Nesse contexto, permanecem o risco de grave lesão ao erário, ao interesse público, ou de risco de ineficácia da decisão de mérito (*periculum in mora*).

29. Quanto à plausibilidade jurídica do pleito (*fumus boni iuris*), como será demonstrado nos tópicos a seguir, a defesa apresentada pela empresa CONTARPP não contém elementos suficientes para refutar de forma consistente as irregularidades apontadas por esta unidade técnica no Relatório Prévio de Inspeção, permanecendo, por essa razão, as evidências de superfaturamento.

2. Do escopo da inspeção, regularidade de contratação e fundamentação jurídica

Alegações da empresa CONTARPP

- *A contratação em exame, obedece a um regramento excepcional (Lei n.º 13.979/20) devendo ser examinado pelos órgãos de controle,*

² E prejuízo potencial de R\$ 160.471,67 adicionais.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

levando-se em conta o real estado de crise em que os referidos objetos contratuais foram executados.

- *No Relatório de Inspeção n.º 02/2020 - DIFO não há qualquer fundamento pela rejeição da metodologia de estimativa de preços de que trata o art. 4º-E, § 1º, inciso VI, alínea "e", da Lei Federal n.º 13.979/20, para os casos dos contratos firmados no período pandêmico.*
- *De igual modo, não há qualquer represália as cotações apresentadas pelos potenciais fornecedores.*
- *Devido ao registro no Relatório Prévio de Inspeção da ausência na documentação encaminhada de diversos elementos técnicos, tais como: projeto executivo de Terraplenagem, de Fundação, Estrutural e de Cobertura, devidamente acompanhados das especificações técnicas e da memória de cálculo dos quantitativos, os auditores fizeram uso de metodologia alternativa e técnicas diversas a fim de chegarem no resultado expresso no referido relatório.*
- *Os métodos e técnicas utilizados não estão previstos em lei e nem se ajustam ao período pandêmico, dado o seu caráter de crise, de infecção generalizada, de morte e, portanto, de saúde pública.*
- *A equipe de auditores desse Tribunal de Contas adotou uma metodologia própria, não prevista em lei e nem no instrumento convocatório, completamente dissociada da realidade de crise sanitária, alega ter encontrado, num primeiro momento, um prejuízo da ordem de R\$ 2.323.110,08.*

Análise da DIFO

30. Conforme o contido no item III na Decisão n.º 3149/2020, o objetivo da inspeção é a avaliação da regularidade da execução contratual com base na avaliação dos serviços executados em relação aos projetos, à conformidade dos quantitativos pagos, à compatibilidade dos preços praticados no ajuste com os referenciais de mercado, e à qualidade do objeto.

31. Acerca desse ponto, o Conselheiro Relator, inclusive fez um registro no seu voto, conforme excerto transcrito a seguir, destacando que, a regularidade dos procedimentos licitatórios que deram origem ao Contrato n.º 106/2020-SES/DF ainda não foi realizada e se dará em momento oportuno:



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

Inicialmente, saliento que a inspeção realizada pela Difo/TCDF na SES/DF teve por objeto tão-somente a “avaliação da regularidade da execução do Contrato n.º 106/2020 (PT 01 – aba associados), firmado entre a empresa CONTARPP Engenharia LTDA. e a SES/DF, cujo objeto é a elaboração de projeto executivo e construção do Hospital de Campanha em Ceilândia”.

*Por esse motivo, **a regularidade do procedimento licitatório que culminou na aludida contratação não foi examinada**. Inclusive, mediante o item “IV-c” da Decisão n.º 3.149/2020, esta Casa alertou à SES/DF que “o exame das irregularidades identificadas pelo Tribunal em relação aos procedimentos que deram origem ao Contrato n.º 106/2020-SES/DF se dará em momento oportuno, observando o devido processo legal administrativo e os princípios do contraditório e da ampla defesa”. (original sem grifos)*

32. Nesse sentido, registra-se que a citada legislação (Lei n.º 13.979/2020), bem como as alegações trazidas pela empresa tratam do procedimento licitatório e da fase de contratação, escopo não abrangido nesta inspeção, restrita à avaliação da regularidade da execução contratual, fase posterior à fase da licitação.

33. Além disso, a referida legislação, editada para ser aplicada em um período de excepcionalidade, buscou simplificar o processo de contratação, não havendo autorização para quaisquer desobediências aos princípios constitucionais que regem as contratações públicas, tais como a transparência e a economicidade.

34. Em relação à metodologia empregada na inspeção, tem-se que foram obedecidos os procedimentos estabelecidos nas Orientações Técnicas³ do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas, tendo sido empregado de maneira resumida o seguinte:

- a) Utilização da classificação ABC, também conhecida como curva “ABC”, para a seleção dos itens de maior relevância material com o intuito de se estabelecer o escopo inicial de serviços a serem analisados;
- b) Exame dos serviços constantes das faixas A e B, por refletirem os itens mais importantes da planilha;

³ <https://www.ibraop.org.br/orientacoes-tecnicas/>



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

- c) Avaliação da amostra representou 70% do preço final do contrato, conforme estabelecido na Orientação Técnica IBR 005/2012 do Ibraop;
- d) Verificação da compatibilidade dos valores previstos para execução dos serviços com os preços praticados no mercado;
- e) Análise dos preços do contrato original pelo método de limitação do preço global de forma a verificar a existência tanto de sobrepreço como de subpreço;
- f) Seleção de custos paradigmas condizentes com a realidade de mercado, de modo a avaliar os custos dos serviços previstos nos projetos segundo a realidade da obra e o contido na Orientação Técnica IBR 005/2012 do Ibraop;
- g) Análise dos quantitativos de serviços frente aos quantitativos levantados a partir das informações e documentações disponíveis no momento da inspeção.

35. Acerca da ausência na documentação encaminhada de diversos elementos técnicos, tais como: projeto executivo de Terraplenagem, de Fundação, Estrutural e de Cobertura, conforme registrado pela equipe no Relatório Prévio de Inspeção, é importante esclarecer que a avaliação da quantidade dos serviços selecionados pela faixa “A” e “B” da curva ABC, ficou limitada dada a essa indisponibilidade de elementos de projeto executivo e de memória de cálculo dos quantitativos medidos.

36. Por essa razão, a avaliação de quantidade recaiu apenas sobre dois dos dezoito itens constantes da faixa A e B, até o limite de 70% do valor acumulado, quais sejam: “Fornecimento e instalação de estrutura metálica, aço ASTM A36” e “Transporte comercial com caminhão basculante de 6,0 m³, em rodovia pavimentada” - do solo escavado.

37. Em complemento, foi incluída sugestão ao Plenário de determinação para que a Secretaria de Saúde providenciasse o envio dos projetos executivos acompanhados de memória de cálculo das quantidades e das especificações técnicas dos materiais empregados para avaliação no momento de elaboração do Relatório Final da Inspeção.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

38. Assim, tem-se que os argumentos apontados pela empresa são genéricos (“metodologia alternativa e técnicas diversas”) e insuficientes para desqualificar a metodologia aplicada por esta divisão na inspeção.

3. Achado 1 – Medição de serviços em quantidade superiores às previstas no projeto executivo ou com os levantamentos realizados em campo

Fornecimento e instalação de estrutura metálica, aço ASTM A36A (03.02.01)

- *O projeto estrutural está em fase de conclusão, a fim de se obter o as built, tendo em vista que foram necessárias alterações no projeto estrutural para atender o remanejamento de cargas requeridas no posicionamento dos aparelhos.*
- *A equipe de auditores não levou em consideração as cantoneiras de amarração da memória de cálculo da Medição 03;*
- *Houve uma diferença na Medição 01, o que se deu devido à ausência de informações. Essa ausência de informação não compromete a medição apresentada.*

Análise da DIFO

39. O projeto *as built* não substitui o projeto executivo que deveria ter sido elaborado antes do início da execução dos serviços e disponibilizado de imediato a este TCDF para a realização da inspeção.

40. A medição avaliada pelo Corpo Técnico foi a disponibilizada aos auditores pela SES/DF no momento da realização da inspeção. Essa medição foi a que subsidiou a SES/DF efetuar o pagamento dos serviços.

41. Houve registro de alterações no projeto estrutural, contudo tal documentação apenas foi apresentada após o recebimento da obra. Ou seja, apenas após o pagamento dos serviços, visto que as obras foram finalizadas com a terceira medição, não tendo sido a documentação disponibilizada de forma tempestiva à equipe de inspeção.

42. Além disso, conforme será tratado nos tópicos a seguir, para esse serviço, também ficou evidenciada diversas inconsistências nos preços contratados, o que reforça a existência de irregularidades para este item na planilha proposta pela empresa, que representa uma parcela relevante do contrato.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

43. Quanto às cantoneiras, cuja avaliação pormenorizada constará apenas do Relatório Final, haja a vista a necessidade de conferências de cálculos, não compatíveis com o prazo disponível para a instrução nesta fase processual, observa-se que o quantitativo desse item representa apenas 1% daquele indicado pela contratada em sua memória de cálculo.

Transporte comercial com caminhão basculante de 6,0 m³ em rodovia pavimentada - do solo escavado (01.02.04)

- *Para o cálculo das quantidades do volume total escavado os auditores adotaram uma metodologia de cálculo diferente da medição, com base em um sistema de cálculo híbrido e que não consta de nenhum normativo e nem do instrumento convocatório;*
- *O sistema é híbrido porque a fórmula de cálculo adotada pela equipe de auditores é originária de três fontes, a saber: a) as medidas da figura trapezoidal eleita foram encontradas em campo e, embora podendo ser utilizada essa figura geométrica, os auditores, ao fazê-lo, não levaram em consideração a compactação do terreno; b) o valor da DMT foi o que se encontra na memória de cálculo da medição da empresa; c) para o empolamento socorreu-se do valor do Sicro;*
- *Houve simplificações visto que não se considerou que no terreno há desníveis. Desconsiderou-se a compactação do terreno, as intempéries ocorridas no intervalo de tempo entre a finalização da compactação e a inspeção dos auditores. O levantamento realizado pelos auditores foi feito utilizando a trena, o que causa imprecisão nos resultados obtidos;*
- *A metodologia indicada no parágrafo precedente não está prevista no Projeto Básico. De igual modo, também não está prevista na Lei Federal n.º 13.979/20, que rege a contratação sob exame.*

Análise da DIFO

44. À época da inspeção, não foi apresentado aos auditores nenhum documento comprobatório das medições, a saber: projeto executivo, curvas de nível etc. Assim, a metodologia utilizada teve como base as medições realizadas pelos auditores *in loco*.

45. Sobre a questão levantada relativa à compactação do terreno, oportuno mencionar que o levantamento após a compactação favorece o contratado, uma vez que a “profundidade” é ampliada em decorrência da redução de vazios do



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

solo.

46. Salienta-se que esse item já é computado na Produção Horária do Serviço, e, nos casos em que não foi possível o levantamento exato do terreno, a equipe técnica adotou valores conservadores, ou seja, favoráveis aos requerentes, prática consolidada e aplicada às inúmeras auditorias e inspeções levadas a efeito pela DIFO em órgãos especializados em empreendimentos rodoviários.

47. Lembra-se, ainda, que a figura trapezoidal é elaborada de modo a compensar os desníveis, tanto para mais, quanto para menos, conforme detalhado no Relatório Prévio da presente inspeção.

48. Quanto à utilização da trena para as medições *in loco*, tem-se que as variações podem ser consideradas desprezíveis devido à magnitude dos elementos medidos.

49. A empresa apenas poderia desqualificar a metodologia de cálculo utilizada com a apresentação de elementos técnicos como projeto, memória de cálculo e comprovação do serviço efetivamente executado, o que não fez.

Eletricista com encargos complementares (01.03.01.04 e Encanador ou bombeiro hidráulico com encargos complementares (01.04.01.06)

- Na Planilha Orçamentária da Proposta de Preços da ora manifestante, constam o Eletricista com Encargos Complementares (01.04.01.04) e o Encanador ou Bombeiro Hidráulico com Encargos Complementares (01.04.01.06) apenas no grupo Administração (01.04).

Análise da DIFO

50. O SINAPI e as técnicas de engenharia de custos estabelecem que as composições de custos relativas aos custos diretos devem contemplar a mão de obra diretamente relacionada com a execução dos serviços associados às respectivas unidades e coeficientes de consumo, devendo ser apropriado como custo indireto



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

apenas aqueles que não possam ser atribuídos diretamente ao serviço, tais como, remuneração da equipe de administração e gestão técnica da obra (engenheiros, mestres de obra, encarregados, almoxarifes, apontadores, secretárias, etc.).

51. Além de o argumento apresentado pela empresa não ser convergente com metodologias de orçamentação de obras e serviços de engenharia, não está acompanhado de um detalhamento completo com todas as composições de custos que permitam comprovar a alocação desses profissionais apenas no item da Administração Local.

Engenheiro civil de obra sênior com encargos complementares (01.04.01.08);
Engenheiro civil de obra pleno com encargos complementares (01.04.01.09);
Engenheiro civil de obra júnior com encargos complementares (01.04.01.10);
Vigia diurno com encargos complementares (01.04.01.02)

- *A Convenção Coletiva de Trabalho 2019/2021 estabelece a remuneração adicional de hora-extra.*
- *A equipe de auditores se confundiu ao analisar as datas do Diário de Obras, onde foi considerada a "data de serviços a serem executados" como a "data dos serviços realizados".*

Análise da DIFO

52. A proposta apresentada pela empresa já deveria considerar os custos de mão de obra necessária para a completa execução do objeto no prazo previsto no contrato. Dessa forma, não se deve considerar o pagamento de horas extras referente à mão de obra de engenheiros, pois estar-se-ia remunerando a empresa por sua ineficiência e incapacidade de executar o objeto contratual dentro do prazo inicialmente pactuado.

53. Além disso, por se tratar de um profissional alocado como custo indireto, a adequada remuneração de seu custo deveria ser como mão de obra de mensalista em que os profissionais são apropriados pela sua permanência, ou seja, considerando o total de horas remuneradas, independentemente do período efetivamente trabalhado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

54. Em relação às datas registradas no diário de obra, verifica-se que tal argumentação é irrelevante, pois foram contabilizadas o total de horas trabalhadas registradas.

4. Achado 2 – Preços contratados acima dos valores de mercado

BDI Diferenciado

- *Não houve a indicação "os itens de fornecimento de materiais e equipamentos de natureza específica e nem que o seu valor alcance o status de percentual significativo do preço global da obra. O BDI reduzido deve ser aplicado apenas a esses itens;*
- *A redução do BDI sugerida pelos auditores desse Tribunal de Contas não merece prosperar, pois não se ajusta ao contrato da manifestante;*
- *Sustenta a unidade instrutiva dessa Corte de Contas que o BDI, à luz da Súmula 253 - TCU, deve ser de 15%;*
- *O Tribunal de Contas do Distrito Federal não deve obediência ao Tribunal de Contas da União, tanto sob a ótica constitucional quanto sob a perspectiva infraconstitucional;*
- *As súmulas do Tribunal de Contas da União não exercem força vinculante sobre a ação fiscalizadora do Tribunal de Contas do Distrito Federal;*
- *A Sumula n.º 253-TCU não foi editada tendo em conta uma situação de desastre sanitário mundial;*
- *Sumula n.º 253-TCU não está prevista na Lei Federal n.º 13.979/20 e nem no Projeto Básico que regem a contratação sob exame;*
- *Esta manifestante desconhece alguma decisão desse Tribunal de Contas que determina, no âmbito do complexo administrativo do Distrito Federal a Sumula n.º 253-TCU.*

Análise da DIFO

55. A compreensão da empresa a respeito da análise deste serviço na inspeção foi equivocada, visto que não foi adotado o BDI reduzido para todos os itens. O BDI diferenciado foi aplicado, durante a inspeção, apenas nos custos de dois serviços, quais sejam: Fabricação e instalação de móveis fixos – 05.04.02 e Fornecimento e instalação de estrutura metálica, aço ASTM A36 - 03.02.01, tendo sido, no último caso, aplicado apenas aos perfis (materiais) que compõem este serviço.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

56. Embora não haja relação de subordinação entre os Tribunais de Contas, o TCU é a Entidade Fiscalizadora Superior - EFS do Brasil (Intosai, 2017), podendo, portanto, suas decisões direcionar e orientar a atuação dos Tribunais de Contas de outras esferas.

57. Não há qualquer relação ou impedimento entre a aplicação da referida Súmula do TCU e o estado de calamidade em que se encontra o país. É sabido que a aplicação de BDI diferenciado a algumas situações do contrato decorrem da impossibilidade de parcelamento da contratação, em que a empresa contratada realizará apenas a coordenação de determinados serviços, que serão, na prática, realizados por outra empresa por ela subcontratada.

58. Nesse contexto, o entendimento sedimentado é no sentido de que não é coerente a empresa subcontratar um serviço de forma integral, atuando apenas como intermediária, e ser remunerada neste item com o valor total do BDI, como se o tivesse realizado por conta própria.

Data-base

- *A proposta da manifestante se encontra datada de 08/06/2020 e a tabela do sistema SINAPI de junho de 2020 somente foi tornada pública em julho de 2020. Logo, quando da apresentação de sua proposta a manifestação não tinha como ter conhecido da referida tabela.*

Análise da DIFO

59. A Inspeção foi realizada seguindo os procedimentos fixados pelo Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas - IBRAOP.

60. Nesse sentido, a Orientação Técnica 005/2012 do Ibraop estabelece que, como regra geral para a seleção da data-base dos custos paradigmas, adota-se a data-base da proposta ou do contrato como procedimento padrão.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

61. No caso em comento, obedecendo ao procedimento fixado na referida orientação técnica, utilizou-se a data base da proposta, de junho/2020.

62. Inclusive a empresa CONTARPP, em sua manifestação para o serviço de fornecimento e instalação do gerador, utilizou-se dos preços publicados pelo SINAPI com a data-base de junho/2020.

63. Ademais, em um contexto de pandemia, a utilização de uma data-base posterior favorece o contratado, pois já terá refletido as eventuais variações, principalmente os aumentos, de preços nos insumos decorrentes dessa situação de emergência.

Fabricação e instalação de móveis fixos

- *o preço praticado pela ora manifestante seguiu a composição de preço com base em propostas de mercado e nos projetos de móveis fixos.*

Análise da DIFO

64. Destaca-se que este serviço é extremamente representativo para o contrato, tendo sido o segundo item mais relevante, conforme se depreende da curva ABC.

65. Apesar de a empresa afirmar que os seus preços foram baseados em pesquisa de mercado, insta mencionar que a contratada não comprovou os preços efetivamente praticados, por meio da apresentação de notas fiscais ou outras formas que constituam contra evidência robusta.

66. Além disso, percebeu-se várias incongruências nas propostas apresentadas pela CONTARPP para este serviço, que serão abordadas em tópico específico, cabendo apenas destacar que para itens com projeto e especificação idênticas, as empresas consultadas pela contratada expediram orçamentos cujos preços divergem em mais de 12%.

67. Dessa forma, as propostas apresentadas pela empresa contratada



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

não podem ser aceitas como meio idôneo para comprovar os custos incorridos.

Fornecimento e instalação de grupo gerador de 360 KVA, completo - 06.57

- *O caminho adotado pelos auditores não merece ser acolhido, por se tratar de fórmula híbrida e adaptada. Além do mais, é dito que para o grupo gerador não se encontrou preço na potência pretendida;*
- *O item questionado pelos auditores foi suprimido da planilha orçamentária contratual. Em substituição, foi fornecido e instalado novo Grupo Gerador Diesel de 250 e 260KVA.*

Análise da DIFO

68. Em contraponto ao questionamento realizado pela empresa quanto à metodologia adotada pela equipe, cabe mencionar que o Manual de Metodologias e Conceitos do Sinapi assevera que os sistemas de referências, pelo seu papel, possuem caráter genérico e abrangente, sendo indispensável e relevante o trabalho do orçamentista de verificar e adequar as referências ao caso específico, com as particularidades da obra que deseja orçar.

69. Dessa forma, ao não se identificar nos sistemas de referências oficiais, composições que se adequassem integralmente a esse serviço, a unidade técnica adaptou aquelas disponíveis, com base no emprego das técnicas de engenharia de custos, sobre as quais a empresa sequer apresentou questionamentos específicos, mas apenas considerações genéricas que são insuficientes para desconstituir a metodologia utilizada.

70. Em relação à citada mudança na especificação do gerador, a avaliação pormenorizada relativas à conformidade dos custos incorridos pela empresa com aqueles pagos pela Secretaria serão tratadas no Relatório Final. Contudo, cabe registrar que o valor indicado como sobrepreço para esse item não é materialmente relevante, totalizando R\$ 51 mil e apenas 2% do valor retido.

Fornecimento e instalação de telha termoacústica (tipo sanduiche) - 04.01.02



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

- *A tabela utilizada pelos fiscais dessa Corte de Contas e do mês de junho de 2020. De sua vez, a tabela utilizada pela manifestante e a do mês de fevereiro de 2020.*

Fornecimento de mão de obra especializada para instalação de ar condicionado central (01.01.05)

- *A metodologia adotada pela equipe de fiscais não deve ser acolhida. uso de um sistema híbrido, não previsto em lei, para a avaliação de preços;*
- *Fez-se uso da composição EMOP-RJ, praça comercial distinta. Não se indicou a data dessa composição originária do Rio de Janeiro;*
- *A equipe sustentou que se refere a "data base de junho/20", que somente foi publicada em julho de 2020, data posterior a apresentação de proposta da manifestante;*
- *O serviço foi realizado por terceiros. Encaminha composição de preço com base em propostas de mercado.*

Alambrado para fechamento externo - 05.04.01

- *A metodologia adotada pelos auditores não merece prosperar. É incompreensível o uso do sistema referencial ORSE - Orçamento de obras de Sergipe. Não se indicou a que mês se refere.*

Instalação de subestação aérea c/transformador 300KVA, incluso poste, acessórios e cabine de medição

- *A metodologia adotada pela equipe de auditores não merece ser homenageada;*
- *O valor encontrado valeu-se do sistema SINAPI de característica similar, tabela de preços SEINFRA-CE, adaptações, e, ainda, o sistema ORSE;*
- *O serviço foi realizado por terceiros. Encaminha composição de preço com base em propostas de mercado.*

Fornecimento e instalação de tubulação de cobre para fornecimento de oxigênio e ar comprimido, com conexões e pintura (12.01)

- *A equipe de fiscais desse Tribunal de Contas faz uso de um sistema híbrido para a composição do preço paradigma. Esse sistema híbrido não está previsto em lei.*
- *A Administração, em estrita observância das disposições da Lei Federal n.º 13.979/20, adotou o sistema previsto no art. 4.º-E.*
- *O sistema SINAPI utilizado é referente ao mês de junho de 2020, sendo publicado no mês seguinte. Portanto, em total descompasso com a data de apresentação da proposta da manifestante.*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

- *Os serviços aqui sob exame foram realizados por terceiros. Assim, segue abaixo a composição de preço com base em propostas de mercado.*

Análise da DIFO

71. Conforme tratado anteriormente, a Inspeção foi realizada seguindo os procedimentos fixados pelo Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas.

72. Sobre o assunto, a Orientação Técnica 005/2012 do Ibraop estabelece que devem ser selecionados custos paradigmas condizentes com a realidade de mercado, realizando-se consultas de acordo com a seguinte ordem de prioridade: (i) fontes oficiais; (ii) fontes privadas; (iii) fontes alternativas.

73. O referido normativo define como fontes oficiais os valores provenientes dos vários sistemas ou tabelas de custos referenciais mantidos por **órgãos e entidades das esferas federal, estadual e municipal**, obedecendo-se às disposições da legislação aplicável ao órgão contratante, em função da origem dos recursos públicos.

74. Assim, não existe qualquer incoerência na utilização do sistema referencial ORSE - Orçamento de Obras de Sergipe e do EMOP-RJ – Empresa de Obras Públicas do Rio de Janeiro, principalmente, para apropriar os índices de produtividade da mão de obra e o consumo de materiais e equipamentos necessários à execução de uma unidade de serviço. Essa é uma metodologia amplamente utilizada na engenharia de custos na elaboração de orçamento de obras e serviços, sendo o padrão aplicado na inspeção em tela.

75. Além disso, no caso em comento, conforme mencionado diversas vezes, obedecendo ao procedimento fixado na referida orientação técnica, utilizou-se a data base da proposta, de junho/2020.

76. No caso específico do serviço de “Fornecimento de mão de obra especializada para instalação de ar condicionado central (01.01.05)”, a empresa não apresentou uma composição detalhada, utilizando na sua proposta de preços



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

unidades genéricas (verbas), incorrendo em infração à Lei de Licitações e Contratos e à jurisprudência dos Tribunais de Contas, que vedam expressamente esta prática.

77. Ainda em relação a esse serviço, a empresa apresentou cotações de duas empresas para justificar os preços praticados no contrato em análise, todavia, considerando que os fornecedores já foram pagos, uma vez que o contrato já foi finalizado, caberia a empresa apresentar as notas fiscais que comprovariam inequivocamente os valores efetivamente pagos para o serviço, fato que não ocorreu.

78. Sobre os serviços de “instalação de subestação aérea c/transformador 300KVA, incluso poste, acessórios e cabine de medição” e “fornecimento e instalação de tubulação de cobre para fornecimento de oxigênio e ar comprimido, com conexões e pintura”, cabe comentar que, conforme informado pela própria empresa, esses serviços foram totalmente subcontratados, tendo a empresa atuado como mera intermediária, situação na qual deveria ser aplicado de BDI diferenciado. Tal ponto, por requerer uma avaliação mais detalhada, será tratado apenas no Relatório Final de Inspeção.

Execução de calçada em concreto não armado (13.03); Transporte comercial com caminhão basculante de 6,0 m³, em rodovia pavimentada - do solo escavado (01.02.04); e Impermeabilização de laje com manta asfáltica (04.01.03)

- Para esse item foi detectado um subpreço.

Análise da DIFO

79. A Inspeção foi realizada seguindo os procedimentos fixados pelo Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas.

80. Conforme comentado, procedeu-se à análise dos preços do contrato original pelo método de limitação do preço global de forma a verificar a existência tanto de sobrepreço como de subpreço.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

81. Para a utilização desse método, a Orientação Técnica 005/2012 do Ibraop, determina que deve haver a compensação entre os valores medidos ou pagos que se encontram inferiores ao valor paradigma.

82. Assim, por uma questão de metodologia de apuração do superfaturamento por preços, foi efetivada a compensação entre os valores identificados com sobrepreço e com subpreço.

Fornecimento e instalação de laje em steel deck, e = 8mm (03.02.03); Execução de armadura com tela soldada Q92 (03.02.04); e Concretagem, lançamento e adensamento para radier, FCK 30MPA (03.02.05)

- O consumo apresentado na composição em referência para o item de “concretagem de vigas e lajes fck=30Mpa” deveria ser considerado o valor de 0,15 m³ e não 0,117 m³; e
- Não foi considerado o serviço de acabamento polido para o serviço.

Análise da DIFO

83. A avaliação pormenorizada do item constará apenas do Relatório Final de Inspeção, haja a vista a necessidade de conferências de cálculos, não compatíveis com o prazo disponível para a instrução nesta fase processual.

84. Além disso, o ajuste da espessura do concreto, conforme sugerido pela empresa, sem avaliar neste momento a pertinência ou não do pleito, importaria na redução dos valores apurados por esse corpo técnico em R\$ 30.170,87, não sendo materialmente relevante frente ao montante do sobrepreço apurado nessa inspeção.

85. Quanto ao acabamento polido, não parece compatível com a finalidade do serviço, uma vez que se trata de laje de cobertura, não apresentando movimentação de pessoas quando da realização de manutenções prediais. Ademais, a empresa não apresentou qualquer documentação probatória quanto a essa especificidade do serviço.

Fabricação, montagem e desmontagem de formas (03.01.04); Execução de armadura com tela soldada Q92 (03.01.06); Concretagem, lançamento e



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

adensamento para radier, FCK 30MPa (03.01.07); e Escavação de viga de borda (03.01.02); Execução de lastro de concreto, e = 3 cm (03.01.05).

- *Na composição da tabela SINAPI de fevereiro de 2020, que foi a utilizada pela manifestante para elaboração de sua proposta, não consta a composição do SINAPI OI.FUES.RADI.022/01;*
- *Assiste razão aos auditores quando registram que foi utilizado o processo mecanizado em detrimento da escavação manual, conforme previsto na proposta de preços da manifestante; ocorre que, ao emitir a fatura referente a tais serviços, apesar de ter executado um serviço melhor, mais rápido e mais caro, que é o processo mecanizado, a manifestante em homenagem e honra a sua proposta de preço, faturou tais serviços na condição de escavação manual;*
- *A híbrida, ilegal e equivocada metodologia adotada pela equipe de inspeção não merece ser acolhida por esse Tribunal de Contas;*
- *As composições SINAPI utilizadas pela equipe de auditoria não são da mesma data das composições adotadas pela manifestante.*

Análise da DIFO

86. Mais uma vez a empresa enfrenta os questionamentos desta Corte com argumentos genéricos, passando ao largo de apresentar os elementos e fundamentos técnicos, único meio pelo qual é possível dirimir as incongruências observadas nas composições de custos quando da inspeção.

87. Conforme mencionado diversas vezes, obedecendo ao procedimento fixado na referida orientação técnica, utilizou-se a data base da proposta, de junho/2020.

88. A composição questionada pela CONTARPP foi extraída do Caderno Técnico de Composições para Estrutura Metálica (SINAPI – CAIXA) de janeiro de 2020, fundamentada nos seguintes normativos: ABNT NBR 8800:2008 - Projeto de estruturas de aço e de estruturas mistas de aço e concreto de edifícios; NBR 7007:2011 - Aço-carbono e micro ligados para barras e perfis laminados a quente para uso estrutural; NBR 5884:2013 - Perfil I estrutural de aço soldado por arco elétrico - requisitos gerais; NBR 15279:2005 - Perfis estruturais de aço soldados por alta frequência (eletro fusão) - Perfis I, H e T - Requisitos; NBR 8681:2004 - Ações e segurança nas estruturas – Procedimento; NBR 14762:2010 - Dimensionamento de



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

estruturas de aço constituídas por perfis formados a frio; NBR 16239:2013 - Projeto de Estruturas de Aço e de Estruturas Mistas de Aço e Concreto de Edificações Com Perfis Tubulares; NBR 16421:2015 - Telha-fôrma de aço colaborante para laje mista de aço e concreto - Requisitos e ensaios.

89. Ao contrário do alegado pela empresa CONTARPP, o custo da escavação mecânica ($1,18/m^3$) é irrisório e bem inferior ao custo da escavação manual ($65,59/m^3$)⁴. A utilização de equipamentos mecânicos na escavação aumenta consideravelmente a produção do serviço, reduzindo assim o custo por unidade de medição do serviço. Diferentemente do que argumenta a empresa, ela sendo remunerada cerca de 55 vezes mais pelo mesmo serviço executado, ainda que com metodologias diferentes.

90. A avaliação pormenorizada do item constará apenas do Relatório Final de Inspeção, haja a vista a necessidade de conferências de cálculos, não compatíveis com o prazo disponível para a instrução nesta fase processual.

91. Acrescente-se ao exposto que as propostas de preços apresentadas pela empresa para justificar o valor proposto para esse item possuem valores inferiores aos praticados na contratação em exame.

5. Cotações de preços apresentadas pela empresa CONTARPP

92. Da análise contida nos parágrafos anteriores, observe-se que a empresa CONTARPP não apresentou argumentos técnicos. Não obstante, na tentativa de sustentar suas alegações quanto ao achado de sobrepreço, a empresa apresentou diversas cotações de preços.

93. Ocorre que, ao avaliar de maneira preliminar, observa-se a existência de fortes indícios de não confiabilidade da documentação probatória apresentada pela defendente.

94. Os documentos foram apresentados com diversos erros. Pode-se

⁴ Custos baseado nas composições de códigos 74205/1 e 93358



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

observar ainda casos em que propostas de empresas distintas com trechos idênticos, aparentando uma possível utilização de um mesmo arquivo de texto por mais de uma empresa.

95. Ademais, nas propostas apresentadas não se verifica a identificação dos responsáveis pela sua elaboração.

96. Dessa forma, para esta unidade técnica, as propostas apresentadas pela empresa CONTARPP, não se prestam a fundamentar as verificações levadas a efeito no presente trabalho, visto que os procedimentos de auditoria adotados por esta Corte de Contas primam pela análise de documentos que possam embasar conclusões confiáveis, dotados, entre outros elementos, da assinatura do responsável técnico pela elaboração da proposta, o que, em conjunto com as incongruências identificadas, desconstituem a credibilidade tal documentação.

97. Além disso, considerando, também, que todos os serviços já foram executados e o objeto contratual entregue, o documento idôneo e confiável para a empresa demonstrar de maneira consistente os custos que efetivamente foram por ela suportados, principalmente para os casos em que a integralidade dos serviços foi subcontratada, são as notas fiscais emitidas pelos seus fornecedores.

III – Conclusões e Sugestões

98. A análise empreendida nesta instrução buscou demonstrar de forma sucinta que a manifestação apresentada pela empresa CONTARPP em face Relatório Prévio de Inspeção n.º 02/2020-DIFO (peça 53), não se baseou em argumentos técnicos fundamentados nas metodologias estabelecidas para a engenharia de custo das obras e serviços de engenharia, que pudessem refutar de forma consistente as irregularidades apontadas por esta unidade técnica no Relatório Prévio de Inspeção.

99. Ademais, a empresa CONTARPP não apresentou documentos aparentemente idôneos que pudessem comprovar efetivamente os custos incorridos



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

na contratação em exame, como as notas fiscais emitidas por seus fornecedores.

100. Nesse contexto, haja vista a retenção dos pagamentos no valor de R\$ 2.323.110,08 determinada por esta Corte de Contas na Decisão n.º 5325/2020, e a solicitação da empresa CONTARPP, mediante o documento constante na peça 92, na urgência no exame da revisão da cautelar concedida, sugere-se ao Plenário desta Corte de Contas:

- I. Tomar conhecimento desta instrução, dos esclarecimentos apresentados pela empresa CONTARPP Engenharia LTDA da peça 65 (anexos peças 66 a 86) em face do Relatório Prévio de Inspeção n.º 02/2020-DIFO (peça 53) e do documento constante na peça 92 em que solicita urgência no exame da revisão da cautelar;
- II. Deliberar sobre a manutenção da cautelar contida no item III.a da Decisão n.º 5325/2020 determinando a suspensão de pagamentos do Contrato n.º 106/2020-SES/DF, até o limite do prejuízo apurado na inspeção no valor de R\$ 2.323.110,08, tendo em vista o risco de grave lesão ao erário, ao interesse público, ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, e considerando a inexistência de garantia contratual;
- III. Autorizar:
 - a) O envio de cópia desta Informação, do Voto do Relator e da Decisão que vier a ser adotada à SES/DF e à empresa CONTARPP; e
 - b) O retorno dos autos à Sespe/TCDF, para a conclusão do Relatório Final de Inspeção e a adoção das providências devidas.

À consideração superior.