



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

## **AUDITORIA DE REGULARIDADE**

### **RELATÓRIO FINAL**

**Contratações de obras públicas pelas Administrações Regionais  
realizadas por meio da modalidade Convite**

**(Processo nº 24966/2016)**



**Brasília, 2017**



## **RESUMO EXECUTIVO**

A presente auditoria de regularidade foi realizada no âmbito das Administrações Regionais, tendo como objeto **as contratações de obras públicas realizadas por meio da modalidade de licitação Convite.**

A licitação de pequenas obras, sempre no limite da modalidade, levantou questionamentos sobre a legitimidade da utilização de Convites, tendo em vista a possibilidade de fracionamentos ilegais do objeto da contratação, com possibilidades de conluio envolvidos.

### **O que o Tribunal buscou avaliar?**

Os requisitos de legalidade da licitação dos diversos Convites realizados, além de eventual conluio entre as empresas participantes, observando a competitividade dos certames, bem como a execução e fiscalização das obras decorrentes dessas contratações, examinando a possível existência de sobrepreços ou superfaturamentos.

Para alcançar esse objetivo, foram propostas duas questões de auditoria:

- Os procedimentos licitatórios para execução de obras realizados sob a modalidade convite observaram os ditames legais referentes ao fracionamento de despesas e ao caráter competitivo do certame?
- Existiram casos de superfaturamento por sobrepreço ou quantidades nas obras públicas em que as licitações foram fracionadas?

### **O que o Tribunal encontrou?**

Existiram fracionamentos de licitações de obras e de objetos de mesma natureza funcional, além de certames com indícios de conluio entre os participantes, restringindo o caráter competitivo do certame.

O fracionamento irregular induziu a uma utilização predominante da modalidade Convite, mitigando assim a publicidade e transparência das licitações, o que afetou a economia das contratações.

Verificaram-se casos de superfaturamento por sobrepreço e por quantidades orçadas desnecessariamente. As propostas orçamentárias elaboradas pelas



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

Administrações contêm diversas falhas, tais como itens em duplicidade, ausência de pesquisa ou de referência de preços utilizada para a cotação, superestimativa de quantitativos, entre outras.

Além disso, a análise da execução das obras apurou pagamento por serviços não executados ou executados com qualidade inferior à exigida.

Em verificações realizadas no local da obra, encontrou-se itens não executados, com especificações divergentes (de má qualidade), ou executados em medidas inferiores às orçadas, evidenciando uma distorção evidente entre o projeto da obra e sua execução.

Por fim, o exame de Diários de Obras e atestos dos fiscais assinalou que os registros de fiscalização são precários.

### **Quais foram as proposições formuladas pela equipe de auditoria?**

Entre as proposições formuladas às Administrações Regionais, destacam-se: passar a publicar em seu sítio institucional o edital do convite a ser realizado; fazer constar nos processos de contratação de obras a memória de cálculo dos orçamentos, bem como a data de referência da tabela utilizada para cotação de preços; aplicar BDI diferenciado para itens de mero fornecimento de materiais e equipamentos; adotar, como fonte de cotação de preços, as tabelas SINAPI e SICRO, ou de outro sistema de referências que reflita o mercado local; discriminar adequadamente as atividades no Diário de Obras na fiscalização, adotando o registro fotográfico como ferramenta obrigatória de comprovação e controle; anular os termos de recebimento definitivo das obras com apontamentos de irregularidades, bem como promover o reexame desse termo nas demais obras levantadas.

Ao Complexo Administrativo do DF propôs-se a utilização de critérios para conduzir o planejamento das contratações, em especial no tocante às obras e serviços de engenharia, de modo a evitar o fracionamento da modalidade licitatória, observando a vedação objeto do art. 23, §5º, da Lei nº 8.666/93.

À SEPLAG, por meio da Subsecretaria de Compras Governamentais – SCG, a adoção de medidas para que nas licitações no âmbito do executivo distrital, incluindo as realizadas na modalidade Convite, sejam, obrigatoriamente, registradas no sistema informatizado de compras e licitações.

Por fim, à Secretaria de Estado das Cidades, propôs-se a adoção de medidas



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

para que os projetos de contratações de obras comuns pelas Administrações Regionais sejam padronizados, bem como a publicação das licitações em seu sítio institucional.

**Quais os benefícios esperados com a atuação do Tribunal?**

Espera-se que, com a adoção das medidas propostas pelo Tribunal, as contratações sejam melhor planejadas, com maior transparência e competitividade, reduzindo o valor da contratação. E, ainda, que as obras sejam orçadas, executadas e fiscalizadas adequadamente.



## Sumário

1	Introdução .....	6
1.1	Apresentação .....	6
1.2	Identificação do Objeto.....	6
1.3	Contextualização.....	8
1.4	Objetivos .....	11
1.4.1	Objetivo Geral.....	13
1.4.2	Objetivos Específicos .....	13
1.5	Escopo .....	13
1.6	Montante Fiscalizado .....	14
1.7	Metodologia.....	14
1.7.1	Seleção da amostra.....	14
1.7.2	Informações sobre obras contratadas .....	16
1.7.3	Conluio entre empresas.....	11
1.7.4	Verificação dos preços e execução dos serviços .....	16
1.8	Crítérios de auditoria .....	17
1.8.1	Fracionamento do objeto de licitação .....	18
1.8.1.1	Mesma obra ou serviço .....	19
1.8.1.2	Serviços de mesma natureza .....	21
1.8.1.3	Mesmo local.....	25
1.8.1.4	Conjunta e concomitantemente .....	25
1.8.1.5	Temporalidade.....	26
1.9	Avaliação de Controle Interno .....	27
2	Resultados da Auditoria .....	28
2.1.1	Achado 1 – Fracionamento de licitação de obras e de objetos de mesma natureza funcional.....	28
2.1.2	Achado 2 – Conluio de empresas participantes dos certames licitatórios.....	44
2.1.3	QA 2 – Existiram casos de superfaturamento por sobrepreço ou quantidades nas obras públicas em que as licitações foram fracionadas? .....	60
2.1.4	Achado 3 – Falhas no planejamento da contratação e na elaboração dos orçamentos .....	60
2.1.5	Achado 4 – Má qualidade e inexecução parcial das obras.....	73
3	Conclusão .....	89
4	Proposições .....	90
	ANEXO I - PLANO DE AÇÃO .....	97





## 1 Introdução

### 1.1 Apresentação

Trata-se de Auditoria de Regularidade realizada nas Administrações Regionais, em cumprimento à Decisão nº 3.229/2015.

2. A execução da presente auditoria compreendeu o período de 08/08 a 02/12/2016.

### 1.2 Identificação do Objeto

3. O objeto da auditoria são as contratações de obras públicas realizadas por meio da modalidade de licitação Convite.

4. As Administrações Regionais (RA's) são órgãos da administração direta regionalizada e coordenadas pela Secretaria das Cidades<sup>1</sup>. Atuam na prestação de serviços à comunidade local, como por exemplo a concessão e renovação de licenças, uso e promoção de áreas esportivas e culturais, manutenção e restauração de áreas públicas e apoio a atividades e eventos voltados para a população de sua região.

5. De uma maneira geral, destacam-se as principais competências das Administrações Regionais<sup>2</sup>:

I. representar o Governo do Distrito Federal no âmbito das Regiões Administrativas;

II. supervisionar, fiscalizar e executar programas, projetos e ações governamentais de interesse público em sua jurisdição, em articulação com a Secretaria de Estado das Cidades;

III. supervisionar, fiscalizar e executar, respeitadas as atribuições da Secretaria de Estado das Cidades, as ações de participação popular no território da Região Administrativa.

6. Nesta auditoria verificou-se projetos, licitações e execução de obras públicas realizadas na modalidade de licitação Convite no âmbito das Administrações Regionais. Pela peculiaridade do atendimento local, muitas obras são comuns entre as RA's e representam objetos de infraestrutura urbana.

7. Dentre as obras públicas mais comuns licitadas destaca-se a execução dos seguintes projetos: praças, parques, estacionamentos, calçadas, revitalizações, reformas de bens ou equipamentos públicos, quadras poliesportivas e Pontos de Encontro Comunitários (PEC's).

8. Tais itens são classificados no mesmo elemento de despesa considerando a codificação orçamentária: 51 – OBRAS E INSTALAÇÕES, e representam **obras de infraestrutura urbana de baixa complexidade**, sendo realizadas, muitas vezes, pelas mesmas empresas. Assim, a princípio, não comportam

---

<sup>1</sup> Inciso I, art. 3º, do Decreto 37.625/2016.

<sup>2</sup> Art. 1º do Decreto nº 38.094/2017, que aprova o Regimento Interno das Administrações Regionais do DF e dá outras providências.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

uma natureza específica ou necessitam de especialidade diversa para sua execução.

9. O objeto principal da auditoria se refere à **vedação ao fracionamento do objeto** estabelecida pelo §5º, art. 23 da Lei nº 8.666/93, que está descrito da seguinte forma:

*É vedada a utilização da modalidade "convite" ou "tomada de preços", conforme o caso, para parcelas de uma mesma obra ou serviço, ou ainda para obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente, sempre que o somatório de seus valores caracterizar o caso de "tomada de preços" ou "concorrência", respectivamente, nos termos deste artigo, exceto para as parcelas de natureza específica que possam ser executadas por pessoas ou empresas de especialidade diversa daquela do executor da obra ou serviço.*

10. Direcionou-se a análise para os casos de licitações realizadas na modalidade Convite que é utilizada predominantemente pelas Administrações Regionais para os casos de obras públicas, conforme demonstrativo abaixo:

Tabela 1 – Total de contratações de obras realizadas por formas de contratação

Formas de Contratação	2013	2014	2015	2016
Adesão a Ata de Registro de Preços	4	4	1	-
Concurso	-	1	-	-
<b>Convite</b>	<b>378</b>	<b>308</b>	<b>29</b>	<b>16</b>
Dispensa de Licitação	57	33	10	1
Inexigível	9	19	10	6
Tomada de Preços	41	43	1	2

\* Fonte: SIGGO, conforme relação de empenhos das Administrações Regionais (consulta maio/2016).

11. Observa-se a representatividade desta modalidade nas contratações para execução de obras públicas nas RA's:

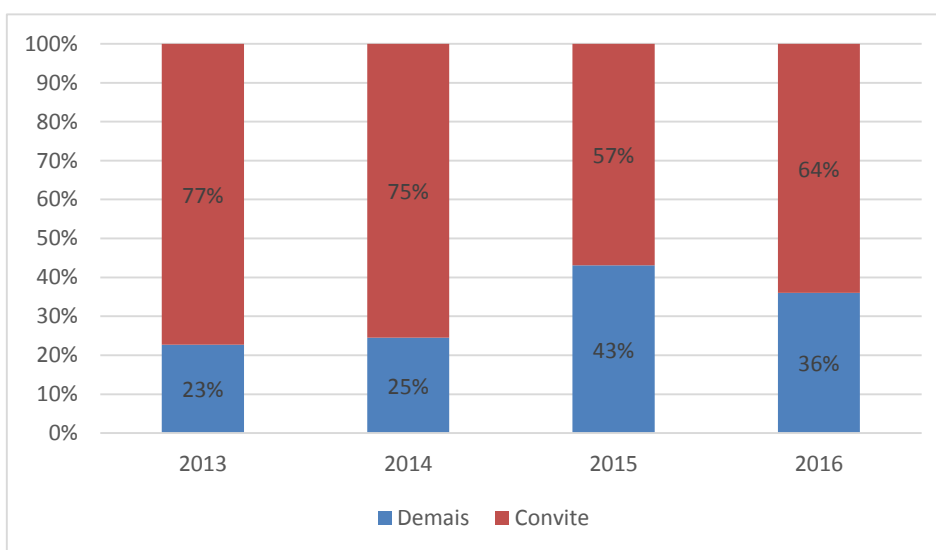


Gráfico 1 – Percentual de contratação de obras por Convite em relação às outras contratações

12. A escolha de uma modalidade mais simples repercute sob todos os aspectos da contratação. Destaca-se o trecho da Representação nº 7/2015-ML (e-doc 86A604E3) que demonstra alguns desses efeitos:



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

*No sentir do MPC/DF, a possibilidade de dano também decorre da **mitigação do caráter competitivo** dos certames, uma vez que as condições de **publicidade**, no que tange aos meios de divulgação e aos prazos para recebimento das propostas após a divulgação do instrumento convocatório, têm **menor amplitude e menor visibilidade no Convite do que na concorrência ou na tomada de preços**, conforme os arts. 21 e 22 da Lei nº 8.666/1993.*

13. Dessa forma, verificou-se os requisitos de legalidade da licitação dos diversos Convites realizados, além de analisar eventual conluio entre as empresas participantes, observando a competitividade dos certames, bem como a execução e fiscalização das obras decorrentes dessas contratações, examinando a possível existência de sobrepreços ou superfaturamentos.

### **1.3 Contextualização**

14. A auditoria realizada foi inicialmente determinada na Decisão nº 3.329/2015<sup>3</sup>, *in verbis*:

*O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto da Relatora, decidiu: I – tomar conhecimento: a) das Representações nºs 7/2015-ML e 8/2015-ML, com os documentos que as acompanham (...); II – autorizar: a) a **realização de auditoria em autos próprios, a ser incluída no Plano Setorial de Ação da Secretaria de Auditoria referente ao exercício de 2016, para exame das questões suscitadas nas representações ora admitidas;***

15. Isso se deu em decorrência da sugestão emanada pela 3ª Diacom na Informação nº 130/2015 (e-doc AF8D9A9A-e), nos seguintes termos:

*As Representações nºs 7 e 8/2015-ML, que versam sobre possíveis fracionamentos irregulares de licitações de obras pelas Administrações Regionais de São Sebastião e Paranoá, atendem aos requisitos de admissibilidade e, portanto, devem ser conhecidas pelo Tribunal. Porém, a análise aqui empreendida revela que as falhas apontadas nessas Representações constituem apenas uma pequena amostra de um universo de irregularidades bem maior. Destarte, dada a relevância da matéria e em prol da eficiência, eficácia e efetividade do Controle Externo, deve a Corte autorizar a ampliação do objeto dos autos, mediante a realização de auditoria, a ser incluída no PGA/PSA do próximo exercício, para exame das questões suscitadas nas representações em pauta.*

16. O tema foi tratado também em outras Representações do Ministério Público de Contas, corroborando o entendimento de que o problema é recorrente na gestão das Administrações Regionais:

---

<sup>3</sup> e-doc D137C759-e.





Tabela 2 – Representações e Ofício do Ministério Público de Contas

Representação/Ofício	Processo	Administração Regional
11/2014-ML	8.780/2014	São Sebastião
16/2014-ML	23.839/2014	Varjão
24/2014-ML	31.033/2014	SCIA
25/2014-ML	31.017/2014	Núcleo Bandeirante
35/2014-ML	35.586/2014	São Sebastião
5/2015-ML	12.432/2015	Taguatinga
Ofício nº 59/2016-ML	-	Recanto das Emas

17. Ademais, a matéria tornou-se de conhecimento geral no Distrito Federal, sendo alvo de investigação policial e demandas dos órgãos de controle, conforme noticiário local:

**Contratos de administrações do DF sob suspeita somam R\$ 250 milhões**

Dado é da Polícia Civil: operação Apáte foi deflagrada na manhã desta terça. Empresas 'de fachada' foram usadas em falsas concorrências, diz delegado.

Gabriel Luiz  
Do G1 DF

FACEBOOK TWITTER G+ PINTEREST

Pilha de processos e contratos apreendidos e sob suspeita de fraude em administrações regionais do DF (Foto: Gabriel Luiz/G1)

Fonte: Portal G1 – 21/06/2016

**METRÓPOLES**

Pesquisar

DF ENTRETENIMENTO GASTRONOMIA VIDA & ESTILO SAI DO SÉRIO BRASIL MUNDO ESPORTES PONTO DE VISTA

# Fraudes em licitações nas RAs desviaram mais de R\$ 250 milhões

Mais de dez empresas estão sendo investigadas por combinarem preços de obras, serviços e eventos, no período entre 2012 e 2014. E-mails foram interceptados pela Polícia Civil

SUZANO ALMEIDA 21/06/2016 15:31, ATUALIZADO EM 22/06/2016 6:40

f t g+ o e

0 0 2

Fonte: Metrôpoles – 21/06/2016



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

**CORREIO BRAZILIENSE**

Capa Cidades-DF Brasil / Política Economia Divirta-se Mais Mundo Diversão e Arte Ciência e Saúde

Correio Digital Rio 2016 Concursos Especiais Eu, Estudante Vídeos Fotos Blogs Classificados

Início / Cidades-DF / Tribunal de Contas do DF investiga licitações de administrações regionais

Assistência especial para sua TV. Um cuidado além da sua TV.

### Tribunal de Contas do DF investiga licitações de administrações regionais

Segundo os auditores do TCCDF, um suposto fracionamento irregular das contratações pode trazer prejuízos aos cofres públicos

Postado em 24/06/2016 11:07 / atualização em 24/06/2016 12:02

O Tribunal de Contas do Distrito Federal investiga as obras públicas contratadas pelas Administrações Regionais por meio de convite feito às empresas. Possíveis fraudes em serviços de pequeno porte foram apontadas na Operação Atape, deflagrada pela Polícia Civil na última terça-feira, dia 21 de junho de 2016. O Tribunal, inclusive, havia repassado à PCDF várias informações sobre os diversos processos de fiscalização que tramitam na Corte.

Fonte: Correio Braziliense – 24/06/2016

**AGÊNCIA BRASÍLIA**

Agência Brasília > Rollemberg determina auditoria em licitações investigadas pela Polícia Civil

GESTÃO SEGURANÇA

22/6/16 @ 17:18

ATUALIZADO EM 23/6/16 ÀS 19:59

### Rollemberg determina auditoria em licitações investigadas pela Polícia Civil

Controladoria-Geral do DF vai auditar documentos sob suspeita. Operação Apate apura concorrências de administrações regionais entre 2012 e 2014

AMANDA MARTIMON E PALOMA SUERTEGARAY, DA AGÊNCIA BRASÍLIA

Fonte: Agência Brasília – 22/06/2016

18. A seguir, são indicados os processos e as decisões mais relevantes decorrentes de fiscalizações anteriores relacionadas ao objeto em análise nestes autos.

#### Processo nº 31.017/2014

Representação n.º 25/2014-ML, do Ministério Público junto à Corte, acerca dos Contratos de Obras n.ºs 3 e 4/2014, decorrentes de licitação na modalidade Convite, firmados pela Administração Regional do Núcleo Bandeirante – RA VIII, contendo indícios de fracionamento irregular do objeto, com a finalidade de evitar modalidade licitatória mais complexa.

#### Decisão nº 3957/2015

*“O Tribunal, (...), decidiu: (...); III – determinar: b) à Administração Regional do Núcleo Bandeirante – RA VIII que, doravante, observe o disposto no art. 23, § 5º, da Lei n.º 8.666/1993, de modo a impedir o fracionamento indevido de licitações; IV – promover a audiência dos senhores mencionados na Matriz de Responsabilização de fl. 42, para, no prazo de 30 (trinta) dias, apresentarem suas razões de justificativa em razão do fracionamento da licitação no bojo dos Contratos n.ºs 03/2014 e 04/2014, em desacordo com o disposto no artigo 23, § 5º, da Lei n.º 8.666/1993;”*

#### Processo nº 31.033/2014

Representação n.º 25/2014-ML, do Ministério Público junto à Corte, acerca dos Contratos de Execução de Obras n.ºs 2, 3 e 4/2014, firmados pela Administração Regional do Setor Complementar de Indústria e Abastecimento – RA XXV, com eventual sobreposição de objeto, no mesmo local e período, por meio de Convite, em detrimento de modalidade de licitação mais complexa



---

## Decisão nº 4193/2016

*“O Tribunal, (...), decidiu: (...) III – recomendar à Administração Regional do Setor Complementar de Indústria e Abastecimento – RA XXV que, em futuras licitações para a contratação de obras e serviços da mesma natureza, que possam ser realizados conjunta e concomitantemente, observe os termos do art. 23, § 5º, da Lei nº 8.666/1993, adotando a modalidade aplicável ao somatório dos valores dos empreendimentos;*

### Processo nº 21.304/2009

Auditoria de regularidade autorizada no item III da Decisão nº 4303/09, a ser realizada nos contratos para execução de obras firmados pela Novacap e pela Secretaria de Estado de Obras, no exercício de 2007.

---

## Decisão nº 2396/2012

*“O Tribunal, (...), decidiu: (...) I - determinar a audiência dos senhores nomeados nos seguintes parágrafos do Relatório Final de Auditoria, para que, no prazo de 30 dias, apresentem as justificativas que tiverem pelo: a) possível fracionamento indevido de licitação, em face dos §§ 1º e 5º do art. 23 da Lei nº 8.666/93 (responsáveis indicados no parágrafo 55 do Relatório Final de Auditoria);*

---

### 1.3.1 Conluio entre empresas

19. Quanto aos procedimentos para verificação “Se há indicativo de conluio entre os participantes frustrando o caráter competitivo da licitação” (item 1.2 da Matriz de Planejamento da presente fiscalização), é importante ressaltar alguns aspectos sobre o alcance do tipo de análise realizada pela equipe.

20. Primeiramente, resta esclarecer que é crescente a demanda da sociedade para que os auditores sejam capazes de identificar possíveis fraudes. Tais questionamentos vêm sendo constantes com auditores independentes da iniciativa privada, e mais ainda para trabalho de auditorias dos Tribunais de Contas, que lidam com recursos públicos<sup>4</sup>.

21. As Representações do Ministério Público de Contas são também reflexos dessa demanda social, que indica um direcionamento para que esse item seja incluído como objeto de análise, conforme pedido da Representação nº 08/2015 – GPML (e-doc 260C5FED-e):

*III – **autorize a realização de inspeção** pela Unidade Técnica a fim de se analisar:*

*(...)*

*c. **mitigação do caráter competitivo dos certames, decorrente do direcionamento das sociedades empresárias convidadas para participar nos certames, do possível ajuste entre os licitantes e do fracionamento indevido da contratação.***

22. Resta esclarecer que o Tribunal tem se esforçado para implementar inovações tecnológicas a fim de aprimorar cruzamentos de informações, das quais pode-

---

<sup>4</sup> Vide texto IBRACON – “Será o auditor um investigador de fraudes?”, publicado no sítio: <http://www.ibracon.com.br/ibracon/Portugues/detArtigo.php?cod=3>, em 04/11/2016.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

se verificar ligações entre empresas, dirigentes, representantes e servidores em exercício, caracterizando um possível caso de conluio. Assim, a auditoria contou com a ferramenta SAS Enterprise Guide<sup>5</sup>, recentemente adquirida e ainda em caráter experimental, disponibilizada pelo Núcleo de Informações Estratégicas – NIE deste Tribunal.

23. O TCU entendeu que a detecção de um conjunto de indícios era suficiente para fundamentar os casos concretos de conluio. Conforme Acórdão nº 2.143/2007 TCU Plenário: “é possível afirmar-se da existência de conluio entre licitantes a partir de prova indiciária. (...) Indícios são provas, se vários, convergentes e concordantes”. Todavia, nos termos do Acórdão nº 2649/2015 – Plenário, destacou que a aplicação da penalidade prevista no art. 46 da Lei nº 8.443/92<sup>6</sup> (declaração de inidoneidade) necessita de “caracterização de situação fática mais robusta, capaz de comprovar a fraude ao certame”.

24. Nesse sentido, encontradas algumas relações entre as empresas, as conclusões da equipe podem apontar indícios de que o caráter competitivo foi mitigado, restando pendente ainda sua comprovação de fato a caracterizar a existência do conluio.

25. Por outro lado, a Policial Civil do DF, por intermédio da Delegacia de Repressão aos Crimes Contra a Administração Pública – DECAP, realiza além de uma análise mais ampla das relações, possíveis transações financeiras, registros telefônicos ou interceptações para identificar uma combinação de preços e conseqüente prática de crime. Verifica-se que o viés investigativo, a competência, capacidade e ferramentas utilizadas são diferentes de uma equipe que realiza a auditoria, pois a fraude pressupõe também a caracterização do dolo.

26. Não obstante, “na realização dos trabalhos, o ACE<sup>7</sup> deve sempre considerar a possibilidade de ocorrência de fraudes, ainda que a sua descoberta não seja o objetivo precípua da auditoria<sup>8</sup>”.

27. Dessa forma, realizou-se um levantamento, por meio das ferramentas disponíveis, sobre os relacionamentos existentes entre as empresas, representando indícios de conluio.

28. Registra-se, ainda, que a OCDE<sup>9</sup> aponta como conluio a situação em que os proponentes, em vez de competirem, conspiram secretamente para aumentar os preços ou baixar a qualidade dos bens e serviços para compradores (órgãos e entidades públicas) que desejem adquirir produtos ou serviços por meio de licitações<sup>10</sup>.

29. Assim, identifica as formas mais comuns de conluio:

- I. propostas fictícias: As empresas aceitam submeter propostas que sabe de antemão que têm preços elevados, representando uma falsa concorrência.

<sup>5</sup> Sistema de cruzamento e análise de dados.

<sup>6</sup> Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências.

<sup>7</sup> Auditor de Controle Externo

<sup>8</sup> Manual de Auditoria do TCDF.

<sup>9</sup> Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico.

<sup>10</sup> <http://www.oecd.org/competition/cartels/44162082.pdf>, extraído em 04/11/2016.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

- II. supressão de propostas: Esta conduta visa aparentar uma oferta de proposta por um licitante, mas posteriormente a empresa retira a sua proposta para que a do “concorrente” seja aceita.
- III. propostas rotativas ou rodízio: Neste tipo podem ser utilizados os primeiros dois, mas em um acordo que se perpetua no tempo, de forma a, alternadamente, uma das empresas do esquema ser a vencedora.
- IV. divisão do mercado: As empresas “dividem o mercado” e acordam em não participar de licitações referentes a certa área geográfica ou a certo cliente público.

30. Do exposto, verificou-se os possíveis relacionamentos existentes com indícios de conluio realizados nas licitações das RA's. Para a execução da análise considerou-se todos os processos da amostra, e não apenas aqueles indicados como irregulares por fracionamento do objeto.

## **1.4 Objetivos**

### **1.4.1 Objetivo Geral**

31. Auditoria de Regularidade com o objetivo de examinar as contratações de obras públicas pelas Administrações Regionais realizadas por meio da modalidade Convite.

### **1.4.2 Objetivos Específicos**

32. As questões de auditoria foram assim definidas:

I. Os procedimentos licitatórios para execução de obras realizados sob a modalidade Convite observaram os ditames legais referentes à vedação ao fracionamento de despesas e ao caráter competitivo do certame?

II. Existiram casos de superfaturamento por sobrepreço ou quantidades nas obras públicas em que as licitações foram fracionadas?

## **1.5 Escopo**

33. A auditoria abrangeu as fases de licitação e execução dos contratos de obras das Administrações Regionais realizados mediante Convite.

34. O período considerado compreendeu os contratos cujos valores foram empenhados entre janeiro de 2013 a maio de 2016.





**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

## 1.6 Montante Fiscalizado

35. O montante empenhado para custeio do objeto fiscalizado, de acordo com a extração do SIGGO<sup>11</sup>, consta do Quadro a seguir:

Descrição	2013	2014	2015	2016 <sup>12</sup>
Valores empenhados referente a obras públicas realizadas por meio de Convites nas Administrações Regionais	R\$ 51.225.783,83	R\$ 40.909.900,86	R\$ 2.963.956,81	R\$ 1.276.993,00
<b>TOTAL DO PERÍODO</b>	<b>R\$ 96.376.634,50</b>			

\* Fonte: SIGGO

## 1.7 Metodologia

36. Os procedimentos e técnicas utilizados na execução da presente auditoria encontram-se registrados na Matriz de Planejamento (e-doc 5C3C38D8-e), merecendo destaque a metodologia utilizada para seleção da amostra, identificação das obras contratadas e verificação dos preços e execução dos serviços, conforme a seguir detalhado.

### 1.7.1 Seleção da amostra

37. Por limitação de tempo destinado à auditoria, restringiu-se a amostra para avaliar as Regiões Administrativas que tiveram maiores gastos com obras públicas realizadas por meio da modalidade Convite, a fim de concentrar os esforços nas RA's com maior representatividade e aprofundar as análises nestes locais. Dessa forma, listou-se todas as RA's de acordo com empenhos realizados e selecionou-se as unidades de maiores gastos:

Tabela 3 – Valor empenhado pelas Administrações Regionais em obras realizadas por Convite (PT 3)<sup>13</sup>

Administração Regional	Montante Acumulado <sup>14</sup>	Percentual Acumulado
Recanto das Emas	R\$ 11.926.422,17	12,37%
São Sebastião	R\$ 11.713.395,22	24,53%
Núcleo Bandeirante	R\$ 7.738.644,61	32,56%
Cruzeiro	R\$ 6.160.047,04	38,95%
Vicente Pires	R\$ 5.599.902,50	44,76%
Guará	R\$ 4.964.436,12	49,91%

<sup>11</sup> Sistema Integrado de Gestão Governamental.

<sup>12</sup> Referência de valores empenhados até maio de 2016, conforme Banco de Dados de extração do SIGGO do Núcleo de Acompanhamento da Gestão Fiscal – NAGF do TCDF.

<sup>13</sup> PT 03 – Valores empenhados na modalidade Convite por RA (e-doc CFFAB350-e)

<sup>14</sup> Valores acumulados para os anos de 2013, 2014, 2015 e 2016.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

Administração Regional	Montante Acumulado <sup>14</sup>	Percentual Acumulado
Riacho Fundo II	R\$ 4.456.413,91	54,54%
Varjão	R\$ 4.403.048,42	59,10%
Taguatinga	R\$ 4.067.126,63	63,32%
Ceilândia	R\$ 3.813.269,57	67,28%
Setor Compl. Ind. e Abast.	R\$ 3.705.454,64	71,13%
Paranoá	R\$ 3.504.038,96	74,76%
Santa Maria	R\$ 3.464.887,78	78,36%
Riacho Fundo	R\$ 3.238.313,40	81,72%
Setor Ind. e Abastecimento	R\$ 2.972.611,43	<b>84,80%</b>

38. Verifica-se que os locais selecionados representam 84,80% do valor empenhado por todas as Regiões Administrativas. Essas medidas foram adotadas com a finalidade de otimizar o tempo disponível, concentrando a análise nos locais com maior potencial de impacto financeiro e consequentemente um número maior de obras realizadas.

39. Importa mencionar que foi feito um levantamento dos processos autuados no TCDF com a finalidade de examinar possíveis fracionamentos de objetos da licitação. Tais processos foram retirados da amostra para que não houvesse uma reanálise e retrabalho do que já foi verificado pelo Tribunal. Da mesma forma, foram incluídos na amostra processos listados em Representações do Ministério Público de Contas que, por Decisões da Corte ou pela natureza do objeto, tinham conexão com a matéria tratada nos presentes autos, conforme relação do PT 04 – Processos do TCDF (e-doc CAAAF44E-e).

40. Com os critérios de seleção mencionados, solicitou-se às Administrações Regionais referenciadas na Tabela 3, por meio de Notas de Auditoria, **um total de 527 processos** de contratação e execução de obras. Dessa solicitação, foram **encaminhados diretamente ao Tribunal 371 processos**.

41. Da lista de processos não encaminhados, selecionou-se 27 que se encontravam na DECAP<sup>15</sup>, sendo solicitado àquela unidade especializada que enviasse os autos digitalizados<sup>16</sup>. A demanda foi atendida no dia **11/11/2016**<sup>17</sup>, com exceção de um processo que ainda não estava com a carga na Delegacia.

42. Assim, foram examinados **ao todo 397 processos**, constantes do PT 02 – Relação de Processos (e-doc A1C13159-e). Os demais processos não encaminhados<sup>18</sup> encontravam-se nas seguintes condições:

<sup>15</sup> DECAP - Divisão Especial de Repressão aos Crimes Contra a Administração Pública.

<sup>16</sup> Processos solicitados pela Nota de Auditoria nº 21 (e-doc 184298E0-c).

<sup>17</sup> Ofício nº 526/2016-DECAP (e-doc CF4DAE91).

<sup>18</sup> PT 11 – Relação de processos não encaminhados.


**Tabela 4 – Localização dos processos não encaminhados ao Tribunal (PT 11)<sup>19</sup>**

Localização	Total
DECAP	78
MPDFT	26
SEF/DF	2
Não localizados <sup>20</sup>	24
<b>TOTAL</b>	<b>130</b>

43. A limitação do acesso aos processos foi indicada pela equipe de auditoria na etapa de planejamento. Com o tempo exíguo para execução dos trabalhos, optou-se, como alternativa, realizar a análise por meio das informações inseridas nas Notas de Empenho de acordo com extração realizada pelo SIGGO.

### 1.7.2 Informações sobre obras contratadas

44. Para identificar os casos de fracionamento, organizou-se todas as licitações realizadas por Convite pelas Administrações Regionais para contratações de obras com as indicações de: objeto contratado, local da execução dos serviços, data da realização do certame, fonte de recursos, empresa vencedora, valor orçado, valor contratado e desconto obtido na licitação.

45. Com base nessas informações e nos critérios estipulados no **item 1.8.1** deste Relatório, caracterizou-se as irregularidades decorrentes de fracionamento irregular do objeto com o intuito de evitar-se modalidade licitatória mais complexa.

46. Considerou-se como marco do ato de fracionar a licitação **a data de abertura do certame<sup>21</sup>**, tendo em vista que até este momento haveria ainda a possibilidade de mudar o objeto, adicionar itens do orçamento, **alterar o valor e, caso necessário, a modalidade.**

47. No entanto, como visto, nem todos os processos foram repassados a este Tribunal. Para esses, considerou-se a **data de emissão de empenho.**

### 1.7.3 Verificação dos preços e execução dos serviços

48. Dentre os objetivos específicos da auditoria (§19), a Questão de Auditoria nº 2: “Existiram casos de superfaturamento por sobrepreço ou quantidades nas obras públicas em que as licitações foram fracionadas?”, indicou uma análise a ser feita naquelas obras consideradas fracionadas.

49. Ressalta-se, no entanto, que as possíveis falhas existentes nas fases de projetos, orçamentos e fiscalização de obras **não são exclusivas de procedimentos fracionados.** A Informação nº 130/2015-3ª Diacomp<sup>22</sup> destaca esse fato:

*Ademais, é fato notório, nesta Corte, que os projetos básicos de*

<sup>19</sup> PT 11 – Processos não recebidos (e-doc 7D00288B-e).

<sup>20</sup> De acordo com o SICOP – Sistema Integrado de Controle de Processos, estes estão localizados nas próprias Administrações Regionais.

<sup>21</sup> Data indicada no edital para recebimento/abertura dos envelopes dos licitantes (habilitação e proposta).

<sup>22</sup> e-doc AF8D9A9A-e.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

*engenharia componentes dos editais de licitações realizadas no Distrito Federal, independentemente da modalidade licitatória utilizada, apresentam, rotineiramente, graves falhas de orçamentação. Não seria exagero afirmar que praticamente todas as licitações de obras públicas, quando submetidas ao escrutínio do TCDF, são alvo de determinações com vistas a ajustes de quantitativos e de preços unitários. **Mas esses sobrepreços não apresentam, a priori, correlação com o fracionamento irregular objeto das Representações em tela.***

50. Assim, direcionou-se a análise prioritariamente para os casos em que os objetos foram fracionados, conforme indicado na matriz de planejamento. Entretanto, incluiu-se também alguns casos de obras em que houve indícios de conluio, tendo em vista o risco elevado por possíveis combinações de preços pelas empresas.

51. Os seguintes processos foram examinados quanto à Questão de Auditoria nº 2:

138.000.480/2014	136.000.069/2013	136.000.071/2013	136.000.075/2014	136.000.076/2014	136.000.139/2014
136.000.145/2014	136.000.184/2013	136.000.218/2013	136.000.239/2013	136.000.312/2014	138.000.196/2013
143.000.094/2013	143.000.404/2013	143.000.405/2013	143.000.498/2015	143.000.499/2015	143.000.501/2015
145.000.196/2013	145.000.373/2015	145.000.374/2015	148.000.083/2014	148.000.179/2014	148.000.193/2014
148.000.198/2014	301.000.031/2013	301.000.054/2013	301.000.218/2013	303.000.006/2013	303.000.151/2013
303.000.154/2013	306.000.011/2013	306.000.015/2013	309.000.020/2013	309.000.022/2013	309.000.026/2013
366.000.042/2014	366.000.225/2014	366.000.277/2014			

52. Quanto à aferição de possível sobrepreço, analisou-se os orçamentos estimativos constantes do Projeto Básico quanto à utilização das tabelas de referência da Administração Pública (Novacap e Sinapi) como parâmetro de preços.

53. No que tange ao exame da execução dos contratos, realizou-se a fiscalização das obras por meio de análise dos atestos dos executores, dos Diários de Obras, de fotos incluídas nos processos, consultas ao *GoogleMaps* e/ou visitas *in loco*. Para esse exame, a equipe de auditoria contou com o apoio do Núcleo de Fiscalização de Obras – NFO deste Tribunal, que acompanhou as visitas e repassou os conhecimentos necessários à avaliação dos itens contratados em que era possível, após a conclusão dos serviços, aferir a execução, especificação e qualidade.

## 1.8 Critérios de auditoria

54. Extraíram-se os critérios utilizados na presente auditoria da Lei de Licitações (nº 8.666/93), da Lei que trata de conduta que constitui infração à ordem econômica (nº 12.529/11), normas de Planejamento, Orçamento e Finanças<sup>23</sup> do Distrito Federal, além de Decisões do TCDF sobre o tema de fracionamento do objeto de licitação<sup>24</sup>, bem como fundamentações e instruções técnicas desta Corte.

55. Ressalta-se, entretanto, que a caracterização do fracionamento envolve o exame de variados aspectos inerentes à contratação.

56. Assim, neste ensejo, com o fito de clarificar a questão, fez-se necessário definir os critérios considerados por este Tribunal para caracterizar as irregularidades, a

<sup>23</sup> Decreto Distrital nº 32.598/2010.

<sup>24</sup> Apresentadas no item subsequente.



fim de que o gestor esteja ciente de suas responsabilidades em decorrência de determinada conduta. Para tanto, os fundamentos jurídicos e fáticos do modelo utilizado para configurar o fracionamento do objeto estão demonstrados a seguir.

### 1.8.1 Fracionamento do objeto de licitação

57. Primeiramente, faz-se necessário deixar claro a separação de conceitos entre parcelamento e fracionamento, muitas vezes confundidos em justificativas apresentadas por gestores nesta corte.

58. Ambos dispositivos se encontram na Lei de licitações. Parcelamento é uma regra a ser seguida, sempre que possível, disposta no parágrafo 1º do art. 23<sup>25</sup>. Já o fracionamento é uma ilegalidade, uma divisão do objeto a ser licitado para fins de evitar uma modalidade mais complexa, previsto no parágrafo 5º do mesmo artigo.

59. O TCU<sup>26</sup> já deixou assente que os dispositivos não se confundem:

*não há conflito entre os parágrafos 1º e 5º do art. 23 da Lei nº 8.666/93, que devem ser interpretados em conjunto: o parágrafo 1º trata o **parcelamento** como regra a ser observada, sendo prestigiado quando são feitas várias licitações, ou então uma única adjudicando-se por grupos ou lotes; já o **parágrafo 5º** trata especificamente da modalidade licitatória a ser adotada em cada uma das parcelas em que o objeto vier a ser dividido em mais de uma licitação.*

60. Outra observação de destaque reside no amparo na Lei de Licitações à contratação na modalidade Convite. É o procedimento licitatório de menor complexidade dentre as modalidades comuns de licitação, conforme definição da Lei nº 8666/93, art. 22, § 3º:

*Convite é a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 3 (três) pela unidade administrativa, a qual afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 (vinte e quatro) horas da apresentação das propostas.*

61. A escolha por esta modalidade está limitada ao seu preço estimado, sendo destinada a contratações de pequeno valor (art. 23, I e II)<sup>27</sup>. O conhecimento do processo se dá através de Carta-Convite, não se exigindo a sua publicação, como nas outras modalidades.

62. Atualmente, a única publicidade que se dá no Convite é a **fixação da cópia do instrumento convocatório em lugar apropriado**, normalmente no mural da instituição. O interessado que for cadastrado poderá manifestar seu interesse com 24 horas de antecedência da apresentação das propostas.

63. O procedimento é simples e a abertura dos envelopes é realizada em ato público, em dia e hora determinados na carta-Convite. Após o julgamento,

<sup>25</sup> § 1º As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala.

<sup>26</sup> Acórdão 1540/2014-Plenário.

<sup>27</sup> No caso de Obras e Serviços de engenharia limita-se a R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais).





adjudicação e homologação do objeto do Convite, formaliza-se o acordo.

64. A escolha de modalidades mais “simples”, no entanto, deve considerar o total do montante a ser contratado de acordo com seu objeto e condições, a fim de se evitar a figura do “fracionamento”. Assim traduz o §5º do art. 23 da Lei de Licitações:

*§ 5º É vedada a utilização da modalidade "Convite" ou "tomada de preços", conforme o caso, para parcelas de uma mesma obra ou serviço, ou ainda para obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente, sempre que o somatório de seus valores caracterizar o caso de "tomada de preços" ou "concorrência", respectivamente, nos termos deste artigo, exceto para as parcelas de natureza específica que possam ser executadas por pessoas ou empresas de especialidade diversa daquela do executor da obra ou serviço.*

65. Conforme mencionado, essa definição legal abrange diversas interpretações. Marçal Justen Filho<sup>28</sup> introduz a questão:

*Difundiu-se o entendimento de que **todos os objetos idênticos devem ser considerados em sua globalidade**, para fins de determinação do cabimento e da modalidade adequada da licitação. Tem-se ido mais longe, inclusive para sustentar que os **objetos “similares” estariam sujeitos a idêntica sistemática**. (...) Outros opinam que o **fundamental é o elemento da despesa orçamentária**, de modo que todas as contratações vinculadas a idêntico elemento deveriam ser consideradas em conjunto. Também existe o entendimento de que o **fundamental consistiria na capacitação subjetiva do fornecedor privado**: todos os objetos que pudessem ser fornecidos por um mesmo empresário deveriam ser tomados em conjunto, ao ver dessa corrente.*

66. Esta equipe sustenta, com base na doutrina e jurisprudência dos tribunais, que não é somente um desses fatores que irá definir se o gestor transgrediu a vedação do §5º do art. 23 da Lei nº 8.666/93, mas sim, a análise conjunta da situação particular (obra que foi contratada) com o critério legal, para avaliar, caso a caso, a possível existência da irregularidade. Para tanto, deve-se estabelecer algumas definições dos termos inseridos no normativo.

#### **1.8.1.1 Mesma obra ou serviço**

67. A primeira parte do parágrafo inclui a vedação de fracionamento para “**parcelas de uma mesma obra ou serviço**”. Esse é o modelo mais evidente de transgressão da norma. Há a demanda para um projeto e, no entanto, o gestor decide dividi-lo a fim de não adotar modalidade de licitação mais complexa.

68. Para esse tipo de fracionamento, inclusive, existe a possibilidade de as parcelas das obras ocorrerem em momentos distintos. Assim, o que seriam várias etapas dentro de um cronograma de execução da obra, transforma-se em diferentes contratações.

69. Com isso, apresentam-se dois exemplos que podem resumir a vedação para parcelas de mesma obra ou serviço:

#### **Exemplo 1:**

---

<sup>28</sup> Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos (2012, 15ª Edição, pg. 315).



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

70. O gestor tem um projeto para a construção de um campo de futebol. Todos os itens são comumente prestados por empresas do mesmo ramo, no entanto, opta-se por parcelar o objeto da obra em itens e abrir uma licitação para cada, da seguinte forma:

Tabela 5 – Parcelas de objetos de uma mesma obra

	Objeto
Licitação 1	Base de concreto e pintura da quadra
Licitação 2	Alambrado
Licitação 3	Urbanização (calçada e grama) em volta da quadra
Licitação 4	Cobertura
Licitação 5	Arquibancada
Licitação 6	Vestiários

Exemplo 2:

71. O gestor tem como finalidade a construção ou revitalização de um local específico da região para provimento de um complexo esportivo. No entanto, de forma a não ultrapassar o limite da modalidade Convite, divide-se cada estrutura do total da obra em uma licitação específica, fazendo-se uma para a quadra poliesportiva, outra para a quadra de vôlei de areia e outra para uma academia de ginástica, como ilustra-se a seguir:

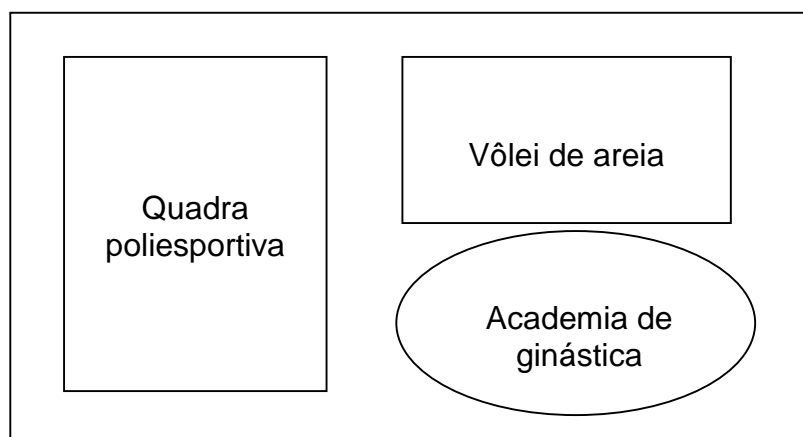


Figura 1 – Exemplo de um complexo esportivo

72. Para essas hipóteses, consideram-se as licitações irregularmente fracionadas como parcelas de um “mesmo objeto”. A obrigatoriedade de se utilizar a modalidade mais complexa é necessária mesmo nos casos em que a licitação for distinta<sup>29</sup>.

73. Nos dois exemplos apresentados, excetuam-se da caracterização de fracionamento os casos que exijam execução por pessoas ou empresas de especialidade diversa daquela do executor da obra ou serviço.

<sup>29</sup> Lei nº 8.666/93, art. 23, § 2º “Na execução de obras e serviços e nas compras de bens, parceladas nos termos do parágrafo anterior, a cada etapa ou conjunto de etapas da obra, serviço ou compra, há de corresponder licitação distinta, **preservada a modalidade pertinente para a execução do objeto em licitação**”.



### **1.8.1.2 Serviços de mesma natureza**

74. O planejamento dos gastos com bens e serviços de um órgão ou entidade pauta-se pelo que será executado no exercício financeiro, devendo considerar as contratações de objetos idênticos e os de mesma natureza, assim entendidos aqueles que guardam similaridade.

75. Para tanto, buscam-se alternativas para que essa caracterização seja objetiva. Assim, algumas correntes defendem que a identificação de serviços de mesma natureza poderia ser, em tese, pela sua **classificação orçamentária**.

76. De acordo com o “elemento de despesa”, o gestor poderia acompanhar o valor do montante executado e verificar a limitação legal para definir a modalidade licitatória imposta.

77. No entanto, este entendimento sozinho não pode prevalecer por razões técnicas e práticas na gestão de compras do órgão. Primeiramente, essa classificação é um componente contábil da Administração Pública, inexistindo uma correlação direta com o artigo em análise, pois não há nenhuma menção a esse critério na Lei de licitações.

78. Por outro lado, na única referência em que o Manual do SIAFI utilizou o termo “fracionamento” na aplicação de matéria similar (fracionamento da despesa em suprimento de fundos), adotou-se a seguinte corrente<sup>30</sup>:

*3.3.4 - O fracionamento da despesa não é caracterizado pela mesma classificação contábil em qualquer dos níveis, **mas por aquisições de mesma natureza funcional.** (...)*

*3.3.7 - Considera-se **indício de fracionamento**, a concentração excessiva de detalhamento de despesa em determinado subitem, bem como a concessão de suprimento de fundos a vários supridos simultaneamente.*

79. Do ponto de vista prático, verifica-se que um elemento de despesa pode ter inúmeros tipos de objetos, conforme se depreende do exemplo de descrição da Portaria nº163/2001 da Secretaria do Tesouro Nacional - STN:

#### *52 - Equipamentos e Material Permanente*

*Despesas orçamentárias com aquisição de aeronaves; aparelhos de medição; aparelhos e equipamentos de comunicação; aparelhos, equipamentos e utensílios médico, odontológico, laboratorial e hospitalar; aparelhos e equipamentos para esporte e diversões; aparelhos e utensílios domésticos; armamentos; coleções e materiais bibliográficos; embarcações, equipamentos de manobra e patrulhamento; equipamentos de proteção, segurança, socorro e sobrevivência; instrumentos musicais e artísticos; máquinas, aparelhos e equipamentos de uso industrial; máquinas, aparelhos e equipamentos gráficos e equipamentos diversos; máquinas, aparelhos e utensílios de escritório; máquinas, ferramentas e utensílios de oficina; máquinas, tratores e equipamentos agrícolas, rodoviários e de movimentação de carga; mobiliário em geral; obras de arte e peças para museu; semoventes; veículos diversos; veículos ferroviários; veículos rodoviários; outros*

<sup>30</sup> Manual do SIAFI, assunto: 021121 - SUPRIMENTO DE FUNDOS, publicado no sítio: <https://manualsiafi.tesouro.fazenda.gov.br/>, em 07/11/2016.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

*materiais permanentes.*

80. Observa-se, portanto, que essa classificação comporta inúmeros tipos de objetos, desde à aquisição de aeronaves à compra de obras de arte. Se este fosse o único critério para definição da modalidade a ser seguida, teríamos o seguinte cenário no ano de 2013, para Convites realizados pelas Administrações Regionais selecionadas na modalidade de despesa 51 – Obras e serviços de Engenharia:

**Tabela 6 – Montante empenhado para obras e serviços de engenharia na modalidade Convite**

Administração Regional	Montante empenhado em 2013
Recanto das Emas	R\$ 6.972.284,57
São Sebastião	R\$ 5.464.788,88
Núcleo Bandeirante	R\$ 5.397.835,22
Cruzeiro	R\$ 3.990.485,33
Vicente Pires	R\$ 1.524.705,12
Guará	R\$ 2.366.398,53
Riacho Fundo II	R\$ 1.877.831,82
<b>Varjão</b>	<b>R\$ 1.134.302,15</b>
Taguatinga	R\$ 1.857.989,42
Ceilândia	R\$ 1.760.074,12
Setor Compl. Ind. e Abast.	R\$ 2.282.310,16
<b>Paranoá</b>	<b>R\$ 1.298.000,91</b>
Santa Maria	R\$ 3.220.087,30
<b>Riacho Fundo</b>	<b>R\$ 285.524,14</b>
Setor Ind. e Abastecimento	R\$ 1.589.315,63

81. Verifica-se que todas as Administrações Regionais listadas não poderiam licitar por Convite<sup>31</sup> utilizando este critério. Para a maioria delas existiria apenas a opção de licitar por concorrência, enquanto para as destacadas restaria ainda a opção de tomadas de preço.

82. Essa simples análise de um caso prático demonstra que combinar todos os itens de um mesmo elemento de despesa para definição da modalidade licitatória inviabilizaria a utilização de outras modalidades previstas na legislação. Na análise acima, todas as RA's teriam descumprido a vedação sobre o fracionamento de despesas, pois realizaram Convite enquanto o montante seria superior a R\$ 150.000,00.

83. A adoção desse critério como determinante para aplicação da vedação ao fracionamento também não é aceita pela doutrina. Sobre o tema Marçal Justen Filho<sup>32</sup> cita que:

*Por outro lado, não é possível utilizar a classificação orçamentária, produzida para outros fins e sem nenhuma relevância legal para essa hipótese. Os critérios utilizados para fins orçamentários podem ser diversos e, mesmo, abranger diferentes objetos. Aplicar a regra poderia produzir resultados despropositados, tais como constranger a realização de concorrência para serviços autônomos de engenharia, apenas porque a rubrica orçamentária seria a mesma. Ou seja, quando se englobam certas despesas em um mesmo elemento de despesa orçamentária, o fundamento reside na necessidade de sistematização. Não há previsão acerca da necessidade de contratação única nem se pode imaginar que o legislador estava considerando o total de desembolsos como sujeito a tratamento unitário. Mais ainda, não há no texto legal qualquer indicação*

<sup>31</sup> Análise apenas exemplificativa. Não foram considerados, por exemplo, os valores empenhados em outras modalidades para fins de composição do valor total do elemento de despesa. Dessa forma, os valores ali descritos para o elemento de despesa 51 estão subestimados.

<sup>32</sup> Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos (2014, 16ª Edição, pg. 379).



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

*da relevância da classificação orçamentária do objeto para fins de conjugação de valores e determinação da modalidade cabível de licitação. Trata-se de inovação em face da Lei – inclusive no tocante às próprias normas de Direito Financeiro, as quais não determinam que as rubricas orçamentárias produzam algum efeito jurídico para fins da fixação da modalidade cabível de licitação.*

84. Esse é também o entendimento de alguns Tribunais de Contas que abordaram o tema. Em resposta à consulta formulada ao TCE-MT<sup>33</sup>, os Conselheiros decidiram que:

*6) a classificação orçamentária (elemento ou subelemento de despesas) e a identidade ou qualidade do fornecedor são insuficientes, **isoladamente**, para determinação da obrigatoriedade de licitar ou **definição da modalidade licitatória**;*

85. O TCU, ao debruçar-se sobre o assunto, trouxe o seguinte argumento da área técnica, que teve seu entendimento corroborado pelo voto do Ministro-Relator<sup>34</sup>:

*Relatório: 8.12. A classificação da despesa pública segue critérios definidos com o objetivo de atender às necessidades gerenciais de informação acerca da execução do processo orçamentário. Não serve como justificativa para o fracionamento de despesas e nem como pretexto de fuga à obrigatoriedade de licitar, como no caso concreto, em que não se quis admitir a realização de licitação única devido a uma suposta incompatibilidade entre os itens de despesa.*

*Voto: 7. Como bem observou a Secex/RO, a classificação orçamentária das rubricas não determina a adoção dessa ou daquela modalidade de licitação (...).*

86. Do exposto, entende-se que a separação pela classificação orçamentária é um direcionamento que pode ser dado para comportar despesas com possível similaridade, sem, contudo, ser a única forma de determinar a natureza do objeto. Assim, considera-se como um ponto de partida a ser observado pelo gestor ao definir a modalidade de licitação a ser aplicada.

87. Outro item utilizado para verificar objetos de mesma natureza é a **capacidade de execução do objeto por mesmos fornecedores**. Conforme visto na resposta à consulta feita ao TCE-MT, a identidade ou qualidade do fornecedor é insuficiente, isoladamente, para definição da modalidade licitatória.

88. De fato, a parte final do parágrafo §5º do art. 23<sup>35</sup>, que trata da vedação ao fracionamento, traz a seguinte questão acerca dos potenciais fornecedores: “exceto para as parcelas de natureza específica que possam ser executadas por pessoas ou empresas de especialidade diversa daquela do executor da obra ou serviço”, ou seja, estes não farão parte do somatório das despesas para fins de definição da modalidade aplicável.

89. Assim, o critério dos fornecedores deve ser observado neste sentido, não sendo considerado um fracionamento quando a parcela destacada seja executada

<sup>33</sup> Processo nº 12.599-7/2009 do Tribunal de Contas Estadual do Mato Grosso, Resolução de Consulta nº 21/2011.

<sup>34</sup> Acórdão TCU Nº 1.620/2010-Plenário.

<sup>35</sup> Lei nº 8.666/93.





por pessoa diversa.

90. No entanto, Marçal Justen Filho<sup>36</sup> salienta que essa linha de argumentação pode estar sendo utilizada de maneira extensiva:

*Alguns sustentam que haveria dever de promover o somatório quando os diversos objetos pudessem ser executados por um único e mesmo fornecedor. A regra não se encontra no §5º e é extraída por uma interpretação extensiva. (...) Aliás, a interpretação coloca a Administração em situação de absoluta insegurança, já que os particulares podem organizar-se livremente para determinar a extensão de seu comércio. Assim, um supermercado comercializa desde gêneros alimentícios até pneus de veículos. (...) Se a Administração for indagar se diferentes objetos podem ser ofertados por um mesmo empresário, nunca terá uma resposta segura e definida, porque isso é uma mera circunstância à disposição do arbítrio privado.*

91. Dessa forma, a exceção da hipótese de fracionamento é que faz a verificação do fornecedor ser importante. O simples fato de os mesmos fornecedores participarem do certame não é um fator determinante para que a despesa seja considerada fracionada.

92. No tocante a verificação de objetos de “mesma natureza”, o fator que irá fazer a maior diferença, após um direcionamento pela classificação orçamentária e a verificação se os itens podem ser executados pela mesma empresa, é a questão da identidade da obra e similaridade.

93. Assim, objetos de mesma natureza podem ser caracterizados por sua **funcionalidade**<sup>37</sup>, ou seja, aqueles que possuam semelhança e identidade na sua função e finalidade. Essa é a orientação de classificação também adotada pela Secretaria de Contas do TCDF para caracterizar casos de fracionamento na Administração Regional de Ceilândia<sup>38</sup>:

*(...) verifica-se que, nos meses de março-abril/2010, foram realizadas simultaneamente quatro contratações distintas, oriundas de Convites isolados, para a **realização de objetos de mesma natureza funcional (quadra de esportes)**, as quais poderiam ter sido agrupadas em uma mesma licitação, conforme indicadas as seguir.(g.n)*

94. Dessa forma, para o escopo da presente auditoria, são considerados de mesma natureza funcional aqueles que possuem o mesmo objeto, ou parte dele, realizadas na mesma região administrativa, como por exemplo:

Tabela 7 – Licitações distintas para objetos de mesma natureza funcional

Licitações	Objeto Fracionado	Licitações	Objeto Fracionado
Convite 1	Calçada (na Quadra 1)	Convite 4	Quadra Esportiva (na Quadra 4)
Convite 2	Calçada (na Quadra 2)	Convite 5	Quadra Esportiva (na Quadra 5)
Convite 3	Calçada (na Quadra 3)	Convite 6	Quadra Esportiva (na Quadra 6)

<sup>36</sup> Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos (2014, 16ª Edição, pg. 379).

<sup>37</sup> MARÇAL JUSTEN FILHO, em Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 5ª ed., assim trata da questão das obras e serviços “da mesma natureza”: “... a unitariedade da obra ou do serviço não deve ser examinada apenas sob critérios técnico-científicos, mas sob enfoque funcional, primordialmente. Mesmo quando haja pluralidade de obras ou de serviços, desde que homogêneos e similares (de ‘mesma natureza’), os quais devam ser executados no mesmo local, aplica-se a regra do art. 23, § 5º.”

<sup>38</sup> Processo nº 19803/2011, Relatório do Voto (e-DOC 249AC487).



### 1.8.1.3 Mesmo local

95. Na identificação de “mesmo local”, o TCU traz novamente a importância da verificação do fornecedor. Por ocasião do julgamento do Acórdão nº 1780/2007-Plenário, afirmou em seu voto condutor que:

*5. Nas oportunidades em que se manifestou sobre o fracionamento de despesas, este Tribunal deixou assente que, quando os potenciais interessados na contratação de serviços de mesma natureza são os mesmos, não há que se realizar licitações distintas. Sob essa ótica, o termo “mesmo local” utilizado no art. 23, § 5º, da Lei nº 8.666/93, não se refere a uma localidade específica (rua, bairro, cidade, município) e sim a uma região geo-econômica, ou seja, a área de atuação profissional, comercial ou empresarial dos possíveis fornecedores ou prestadores de serviço a serem contratados pela Administração. Os julgamentos anteriores deste Tribunal citados pela unidade técnica e referenciados no relatório precedente apontam nessa direção. (g.n.)*

96. Assim, pela teoria verifica-se que é possível a atuação de empresas em todo o Distrito Federal, na maioria dos casos. No entanto, no caso concreto das RA's, a gestão do Administrador se limita à sua regional, pois a execução orçamentária e o planejamento de seus gastos serão divididos para cada localidade.

97. Não seria possível, por exemplo, considerar como fracionamento a realização de duas licitações distintas para parques infantis ocorridas na Ceilândia e em Taguatinga, pois cada Administração tem planejamento e execução orçamentária própria. Dessa forma, não é adequado estender a análise para todo DF no caso das RA's.

98. Quanto à delimitação dentro da própria RA, o TCDF tem entendido que deve ser considerado como um todo. Assim, o termo “mesmo local” aplica-se à toda extensão da Região Administrativa<sup>39</sup>.

### 1.8.1.4 Conjunta e concomitantemente

99. O texto traz a vedação de fracionamento para as “obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente”.

100. Portanto, apenas aquelas que **não** possam ser realizadas conjunta e concomitantemente, não serão somados para fins de enquadrar a modalidade de licitação. Logo, podem ser realizadas em procedimentos licitatório distintos, sem que sejam consideradas como fracionamento do objeto.

101. Assim, “se for impossível, por qualquer motivo, a execução conjunta e concomitante, no mesmo local, não haverá o dever de considerar globalmente as contratações de objetos semelhantes”<sup>40</sup>.

102. O TCE-MT<sup>41</sup> apresentou redação também com essa interpretação:

*3) as contratações (obras e serviços de engenharia) que tenham a mesma natureza (assemelhados) sendo parcelas de um único objeto,*

<sup>39</sup> Decisões nº 3975/15, 1176/2015 e 5488/2016 tiveram como fundamentos essa definição.

<sup>40</sup> MARÇAL JUSTEN FILHO, em Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 16ª ed. Fl. 378.

<sup>41</sup> Processo nº 12.599-7/2009 do Tribunal de Contas Estadual do Mato Grosso, Resolução de Consulta nº 21/2011.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

*devem ser somadas para determinação da obrigatoriedade da licitação ou definição da modalidade licitatória, a menos que não possam ser executados no mesmo local, conjunta e concomitantemente.*

103. Observa-se que o artigo não trata da questão temporal, mas sim da possibilidade de execução do objeto.

#### **1.8.1.5 Temporalidade**

104. Resta esclarecer “até quando” ou “de que forma” deverão ser consideradas as despesas em conjunto para atendimento do artigo em questão. Não é possível defender alguma tese com um prazo específico de lapso temporal da licitação, por exemplo, para que o somatório seja efetuado, por falta de previsão legal.

105. O TCE-MT<sup>42</sup> também destaca esse fato:

*7) o lapso temporal entre as licitações é irrelevante para determinação da obrigatoriedade de licitar ou definição da modalidade licitatória;*

106. Dessa forma, este tema é sempre conjugado com a obrigatoriedade do planejamento dos gastos públicos. A TCU<sup>43</sup> traz essa questão ao tratar de fracionamento:

*Muitas vezes o fracionamento ocorre pela ausência de planejamento do quanto vai ser efetivamente gasto no exercício para a execução de determinada obra, ou a contratação de determinado serviço ou ainda a compra de determinado produto. O planejamento do exercício deve observar o princípio da anualidade do orçamento. Logo, não pode o agente público justificar o fracionamento da despesa com várias aquisições ou contratações no mesmo exercício, sob modalidade de licitação inferior àquela exigida para o total da despesa no ano, quando decorrente da falta de planejamento.*

107. Dessa forma, quando se inicia o exercício financeiro, o gestor deve ter organizado e classificado os tipos de objetos que serão licitados para fins de verificar o somatório do gasto e a escolha da modalidade correspondente.

108. Caso estiver previsto recursos para construção de 4 quadras esportivas, saberá que a modalidade licitatória escolhida deve considerar o valor como um todo, mesmo que opte por realizar licitações distintas por ocasião de disponibilidade financeira (por exemplo: 2 quadras no primeiro semestre e 2 no final do exercício).

109. Assim, quando estiver dentro do planejamento do exercício e dos recursos oriundos da lei orçamentária aprovada, deverá ser considerado o somatório da despesa.

110. Por outro lado, caso seja uma despesa imprevista, decorrente de uma emenda parlamentar ou de uma descentralização orçamentária ao fim do exercício, por exemplo, não será possível exigir que esta deveria ter sido combinada com os demais objetos licitados. No entanto, cabe ao gestor justificar esse fato apresentando suas razões sobre a impossibilidade de um planejamento adequado caso a caso.

111. A Resolução de Consulta nº 21/2011 do TCE-MT<sup>44</sup> também abordou

<sup>42</sup> Resolução de Consulta nº 21/2011 do TCE-MT.

<sup>43</sup> Licitações e Contratos – Orientações e Jurisprudência do TCU, 4ª Edição.

<sup>44</sup> Processo nº 12.599-7/2009 do Tribunal de Contas Estadual do Mato Grosso.



essa situação:

*a contratação que for autônoma, assim entendida aquela impossível de ter sido prevista (comprovadamente), mesmo que se refira a objeto idêntico ou de mesma natureza de contratação anterior, poderá ser realizada por dispensa em razão de pequeno valor ou adotada a modalidade licitatória, isoladamente.*

112. Do exposto, verifica-se que todos os elementos apresentados como critérios devem ser conjugados para fins de adequar a modalidade licitatória pertinente ao caso.

113. Assim, o gestor deve planejar seus gastos para o exercício financeiro, classificando seus projetos de modo a realizar o somatório daqueles considerados como parcelas de mesma obra ou objetos de mesma natureza funcional realizados no mesmo local (Região Administrativa correspondente, no caso concreto desta auditoria).

114. Para todos os casos, excetua-se do somatório aqueles objetos em que a execução exija pessoas ou empresas de especialidade diversa daquela do executor da obra ou serviço, bem como aqueles que forem comprovadamente imprevisíveis.

### **1.9 Avaliação de Controle Interno**

115. A avaliação dos controles internos existentes em um órgão a ser auditado é providência importante para que se possa definir o escopo da auditoria. Com efeito, para precisar os alvos da auditoria há que se aferir o ambiente de controle existente em cada órgão, bem como o gerenciamento de riscos e a qualidade da comunicação em níveis horizontal e vertical, além de inúmeras outras variáveis que caracterizam a eficácia dos controles internos.

116. Pelos trabalhos já realizados por esta Secretaria, ficaram evidenciadas falhas nos sistemas de controle interno das Administrações Regionais. A notória carência de servidores efetivos impacta diretamente na prestação dos serviços das Administrações, posto que as jurisdicionadas utilizam servidores comissionados em praticamente todas as atividades desenvolvidas. A rotatividade dos ocupantes desses cargos afeta diretamente os serviços desenvolvidos pelos órgãos, ocasionando, frequentemente, quebra na continuidade dos serviços e nas rotinas de trabalho.

117. Ainda, ressalta-se que o exame individualizado dos controles internos das Administrações Regionais, se concretizado, comprometeria a execução desta Auditoria, na medida em que a sua realização consumiria elevado período de tempo.



## **2 Resultados da Auditoria**

### **2.1 QA 1 – Os procedimentos licitatórios para execução de obras realizados sob a modalidade Convite observaram os ditames legais referentes ao fracionamento de despesas e ao caráter competitivo do certame?**

*Não. Existiram obras fracionadas que não observaram a modalidade de licitação adequada e casos de licitações com indícios de conluio entre os participantes, com possível mitigação do caráter competitivo do certame.*

#### **2.1.1 Achado 1 – Fracionamento de licitação de obras e de objetos de mesma natureza funcional**

##### **Critério**

118. É vedada a utilização da modalidade "Convite" ou "Tomada de Preços", conforme o caso, para parcelas de uma mesma obra ou serviço, ou ainda para obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente, sempre que o somatório de seus valores caracterizar o caso de "Tomada de Preços" ou "Concorrência", respectivamente, exceto para as parcelas de natureza específica que possam ser executadas por pessoas ou empresas de especialidade diversa daquela do executor da obra ou serviço.

##### **Análises e Evidências**

119. Identificaram-se contratações de obras públicas fracionadas em que foram licitadas parcelas de uma mesma obra, ou foram divididas licitações de objetos de mesma natureza funcional executadas no mesmo local (Região Administrativa), que poderiam ser realizadas conjunta e concomitantemente, ultrapassado o valor limite para a modalidade Convite, descumprindo assim o art. 23, § 5º, da Lei n.º 8.666/1993.

120. Para tanto, listou-se todos os empenhos relacionados a obras e instalações (natureza de despesa 51), licitados por meio da modalidade Convite, segregando-os por RA e por exercício em que ocorreu a abertura do certame, a fim de verificar se foram parcelas de uma mesma obra, ou eram objetos de mesma natureza funcional<sup>45</sup>.

121. Da relação de processos, identificaram-se aqueles procedimentos que tiveram seus objetos fracionados<sup>46</sup>, em flagrante ofensa à legislação, tendo como paradigma a ocorrência das circunstâncias enumeradas no capítulo "critérios de auditoria":

---

<sup>45</sup> PT 02 – Relação de Processos (e-doc A1C13159-e).

<sup>46</sup> Avaliação demonstrada no PT 05 – Análise fracionamento (e-doc 7DB7354A-e).





**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

**Tabela 8 – Praças (incluindo quadra de esportes) na Ceilândia em 2012**

Processo	Descrição	Data da Licitação	Valor Contratado
138.001.267/2012	Revitalização do piso da quadra, calçadas e alambrado da praça da QNN 38	11/09/2012	R\$ 107.940,88
138.001.791/2012	Revitalização da praça da QNP 28, em frente ao conj. "J", no setor P sul, incluindo construção de passeios, quadra de esportes e paisagismo	19/12/2012	R\$ 126.865,66

**Tabela 9 – Quadra/Campo esportivo no Cruzeiro em 2014**

Processo	Descrição	Data da Licitação	Valor Contratado
139.000.133/2014	Campo de grama sintética na quadra 3	24/02/2014	R\$ 144.595,04
139.000.217/2013	Reforma e revitalização da quadra de Esportes	21/03/2014	R\$ 146.297,18

**Tabela 10 – Parques de recreação e quadras de esportes no Núcleo Bandeirante em 2013**

Processo	Descrição	Data da Licitação	Valor Contratado
136.000.218/2013	Playground no Núcleo Bandeirante e Placa da Mercedes	29/07/2013	R\$ 147.071,58
136.000.239/2013	Revitalização de Quadra de Esporte e Parque Infantil – Divinéia	09/08/2013	R\$ 146.026,37
136.000.273/2013	Recuperação de área de recreação esportiva.	26/09/2013	R\$ 145.824,87

**Tabela 11 – Calçadas e meios-fios no Núcleo Bandeirante em 2013**

Processo	Descrição	Data da Licitação	Valor Contratado
136.000.184/2013	Construção de calçadas, rampas de acessibilidade e instalação de meios fios	11/07/2013	R\$ 144.675,75
136.000.108/2013	Execução de Calçadas	27/09/2013	R\$ 145.495,25

**Tabela 12 – Calçadas, passeios e meios-fios no Recanto das Emas em 2013**

Processo	Descrição	Data da Licitação	Valor Contratado
145.000.196/2013	Execução de passeios na Qd. 605	26/04/2013	R\$ 148.879,10
145.000.195/2013	Execução de acessibilidade em diversos locais	30/04/2013	R\$ 146.971,85
145.000.201/2013	Construção de meio fio em diversos locais	30/04/2013	R\$ 146.913,71

**Tabela 13 – Parques infantis no Recanto das Emas em 2013**

Processo	Descrição	Data da Licitação	Valor Contratado
145.000.198/2013	Execução de playground nas quadras 301 e 605	26/04/2013	R\$ 147.673,64
145.000.508/2013	Construção de academia primeira idade	25/07/2013*	R\$ 131.900,90

\*Data de Emissão da Nota de Empenho



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

Tabela 14 – Quadra/Campo esportivo no Recanto das Emas em 2014

Processo	Descrição	Data da Licitação	Valor Contratado
145.000.138/2014	Construção de quadra poliesportiva Qd 801	16/05/2014	R\$ 146.982,62
145.000.130/2014	Construção de campo em grama sintética na Quadra 805	15/07/2014	R\$ 147.886,45

Tabela 15 – Quadra/Campo esportivo no Recanto das Emas em 2015

Processo	Descrição	Data da Licitação	Valor Contratado
145.000.373/2015	Construção de campo de futebol sintético	09/12/2015	R\$ 146.931,10
145.000.374/2015	Reforma da quadra de esporte na qd 509, iluminação, revitalização da quadra de esporte nas qds 510/511 e revitalização da quadra de esporte da qd 601	10/12/2015	R\$ 144.843,55

Tabela 16 – Meios-fios no SCIA em 2013

Processo	Descrição	Data da Licitação	Valor Contratado
306.000.011/2013	Implantação de meios-fios e blocos Inter travados	28/02/2013	R\$ 141.747,16
306.000.010/2013	Implantação de pavimentação asfáltica e meios-fios	22/04/2013	R\$ 145.348,30
306.000.015/2013	Implantação de meios-fios	22/04/2013	R\$ 145.146,02

Tabela 17 – Abrigos no SCIA em 2013

Processo	Descrição	Data da Licitação	Valor Contratado
306.000.043/2013	Reforma do abrigo de passageiros	29/05/2013*	R\$ 146.727,05
306.000.014/2013	Construção de abrigo para alunos	04/10/2013	R\$ 144.628,51

\*Data de Emissão da Nota de Empenho

Tabela 18 – Calçadas e meios-fios no SIA em 2013

Processo	Descrição	Data da Licitação	Valor Contratado
309.000.022/2013	Reposição de meios fios em vários trechos do SIA	04/03/2013	R\$ 147.548,24
309.000.020/2013	Construção de estacionamento, calçadas, meios-fios, rampas, etc, nos trechos 6 e 8	04/03/2013	R\$ 147.003,90
309.000.026/2013	Reforma de calçadas	04/03/2013	R\$ 146.887,01
309.000.028/2013	Obras de Acessibilidade	15/05/2013	R\$ 146.352,77



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

Tabela 19 – Calçadas e adequação de acessibilidade no SIA em 2014

Processo	Descrição	Data da Licitação	Valor Contratado
309.000.220/2014	Adequação de acessibilidade, deverá atender descontinuidade de calçadas, calçadas não existentes, reformas e implantação de rampas (PNE), colocação de meio fio.	29/07/2014	R\$ 147.168,11
309.000.225/2014	Pavimentação de calçadas para mobilidade de pedestres e ciclistas	01/08/2014	R\$ 146.989,72
309.000.242/2014	Urbanização de Canteiros Centrais nos Trechos 1, 2 e 3	08/08/2014	R\$ 146.099,95

Tabela 20 – Playgrounds em Taguatinga em 2013

Processo	Descrição	Data da Licitação	Valor Contratado
132.000.427/2013	Playgrounds no Taguaparque	23/04/2013*	R\$ 146.229,08
132.000.703/2013	Revitalização na QNM 34 com implantação de PEC e Playground	07/05/2013	R\$ 142.901,43

\*Data de Emissão da Nota de Empenho

Tabela 21 – Parcelas de uma mesma obra no Varjão em 2013

Processo	Descrição	Data da Licitação	Valor Contratado
303.000.041/2013	Construção de vestiário no campo sintético da AE ½	16/04/2013	R\$ 145.753,51
303.000.006/2013	Obras de ampliação do Galpão do Centro Esportivo	28/06/2013	R\$ 148.320,30
303.000.154/2013	Construção de arquibancadas no Centro Esportivo do Varjão AE ½	12/12/2013	R\$ 146.332,43

Tabela 22 – Estacionamento no Varjão em 2014

Processo	Descrição	Data da Licitação	Valor Contratado
303.000.159/2013	Construção de estacionamento	09/01/2014*	R\$ 145.788,13
303.000.153/2013	Construção de estacionamento	27/02/2014*	R\$ 146.683,97
303.000.025/2014	Construção de estacionamento	07/03/2014	R\$ 127.162,58
303.000.023/2014	Construção de estacionamento	20/03/2014*	R\$ 106.960,55

\*Data de Emissão da Nota de Empenho

Tabela 23 – Quadra/Campo esportivo no Varjão em 2014

Processo	Descrição	Data da Licitação	Valor Contratado
303.000.158/2013	Revitalização de quadra poliesportiva	27/02/2014*	R\$ 146.471,06
303.000.033/2014	Construção de campo sintético na Quadra 09	02/06/2014	R\$ 144.186,80

\*Data de Emissão da Nota de Empenho



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

Tabela 24 – Revitalização de Praça no Varjão em 2014

Processo	Descrição	Data da Licitação	Valor Contratado
303.000.165/2013	Revitalização da praça	27/02/2014*	R\$ 143.661,02
303.000.173/2013	Implantação de praça	05/03/2014*	R\$ 134.495,25

\*Data de Emissão da Nota de Empenho.

Tabela 25 – Obras na Avenida Principal e calçadas no Varjão em 2014

Processo	Descrição	Data da Licitação	Valor Contratado
303.000.014/2014	Recuperação com ampliação de boca de lobo da rede de águas pluviais na Avenida Principal	24/03/2014	R\$ 142.854,97
303.000.017/2014	Construção de ponte para pedestre e ciclista, calçadas e estacionamento	26/03/2014*	R\$ 138.581,93
303.000.032/2014	Construção de calçadas na Avenida Principal	09/04/2014*	R\$ 143.573,29

\*Data de Emissão da Nota de Empenho. Processos em vermelho já analisados quanto ao fracionamento no TCDF (Processo nº 23.839/2014 - sobrestado), Decisão nº 492/2016 (e-doc 4B5D505E).

Tabela 26 – Estacionamento em Vicente Pires em 2014

Processo	Descrição	Data da Licitação	Valor Contratado
366.000.339/2013	Construção de estacionamento e calçadas	10/03/2014	R\$ 145.439,01
366.000.039/2014	Concreto intertravado, meios-fios e calçadas	11/03/2014	R\$ 144.286,50
366.000.042/2014	Obra de urbanização com ampliação de estacionamento	16/04/2014	R\$ 145.152,63
366.000.277/2014	Construção de estacionamento	03/09/2014	R\$ 144.633,64

122. Ressalta-se que os fracionamentos indicados nesta auditoria foram aqueles cuja despesa estava inserida na previsão de orçamento originária da LOA. Desta forma, demonstrou-se a ausência do adequado planejamento para a definição da modalidade a ser adotada.

123. Assim, para fins de ilustração, foram detalhados alguns fracionamentos identificados a fim de exemplificar os conceitos descritos nos critérios, bem como evidenciar os efeitos antieconômicos da prática dessa conduta.

#### Fracionamento de uma mesma obra ou serviço

124. No Varjão, existia um projeto para ampliação e melhorias no Centro Esportivo. No entanto, cada parcela da obra foi dividida em uma licitação: vestiário, arquibancada e a ampliação do Galpão existente.

125. Destaca-se os seguintes detalhamentos dos processos referenciados:

Tabela 27 – Informações do fracionamento de obra no Varjão

Processo	303.000.041/2013	303.000.006/2013	303.000.154/2013
Objeto	Vestiário	Ampliação do Galpão	Arquibancada
Exercício	2013	2013	2013



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

Processo	303.000.041/2013	303.000.006/2013	303.000.154/2013
Programa de Trabalho	15.451.6208.1110.9674	15.451.6208.1110.9674	15.451.6208.1110.9674
Motivação	<p>“A referida obra se faz necessária, uma vez que, o campo de futebol é muito utilizado pela população e pelas escolas na prática de esportes”.</p> <p>Despacho em 13/03/2013</p>	<p>“Tal solicitação, visa atender a comunidade e dar suporte ao Centro Esportivo que hoje conta com um grande número de usuário, que utilizam a Quadra Poliesportiva e Campo de Futebol”.</p> <p>Despacho em 14/01/2013</p>	<p>“A referida obra, visa atender a solicitação da comunidade que busca mais conforto, e bem estar no acompanhamento dos jogos realizados no local”.</p> <p>Despacho em 04/11/2013</p>
Data do projeto	Março	Abril	Novembro

126. Observa-se que a obra se encontra nos limites do Complexo Esportivo do Varjão, e que a motivação para sua realização era a mesma: proporcionar atendimento aos que utilizam as quadras esportivas do complexo. A figura abaixo demonstra que a obra ocorreu exatamente no mesmo local:



Figura 2 – Complexo Esportivo do Varjão

127. As obras não tinham uma especificidade diferenciada em termos de engenharia. Assim, não haveria a justificativa de considerar “parcelas de natureza específica que possam ser executadas por pessoas ou empresas de especialidade diversa daquela do executor da obra”, caso em que haveria a exceção para a segregação dos processos.

#### Objetos de mesma natureza funcional

128. No SIA, existia um projeto de urbanização envolvendo meios-fios e calçadas. No entanto, optou-se por separar a licitação em quatro processos que, individualmente, estavam com o valor orçado exatamente no limite da modalidade (entre R\$ 147 mil e R\$ 150 mil). Ressalta-se que três dos quatro certames ocorreram no mesmo dia.






**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

129. O planejamento ocorrido na mesma época utilizou, inclusive, a mesma foto para justificar a execução de meios-fios e calçadas nos seguintes processos:

**Tabela 28 – Relatórios fotográficos para justificar contratações no SIA**

Processo nº 309.000.026/2013	Processo nº 309.000.022/2013
<p>Brasília, 06 de fevereiro de 2013</p> <p>Assunto: RELATÓRIO FOTOGRÁFICO de calçadas.</p> <p>A Administração Regional do SIA, para promover a qualidade de vida e acessibilidade da população e para dar continuidade aos trabalhos de urbanização, visa – por meio do projeto proposto - executar obras de reforma das calçadas da região. Esta reforma vem a garantir o direito de exercício da cidadania, trânsito de pedestres nas vias urbanas - locomoção em vias próprias, utilização com segurança do espaço público, além de atender aos PNE's com a estrutura planejada e adequada às suas necessidades. Neste intuito, foi realizado o levantamento fotográfico das áreas de intervenção a fim de justificar o projeto a ser elaborado.</p>  <p>SIA TRECHO 02</p>	<p>Brasília, 15 de fevereiro de 2013</p> <p>Assunto: RELATÓRIO FOTOGRÁFICO de meios fios</p> <p>A recuperação dos meios fios visa à melhoria da acessibilidade da população do Setor de Indústria e Abastecimento – Brasília/DF com segurança. O projeto em questão fornecerá o aproveitamento adequado com estudo e planejamento de áreas que necessitam desses elementos. Neste intuito, foi realizado o levantamento fotográfico das áreas de intervenção a fim de justificar o projeto a ser elaborado.</p>  <p>SIA - TRECHO 03</p>

130. Nas três primeiras licitações, além da realização do certame na mesma data, os processos foram orçados e planejados na mesma época, com empresas participantes em comum e períodos de execução concomitantes:

**Tabela 29 – Informações dos processos fracionados do SIA**

Processo	Objeto	Data e valor do Orçamento	Participantes do Certame	Período para execução das obras
309.000.022/2013 <b>Licitado em 04/04/2013</b>	Reposição de meios fios em vários trechos	15/02/2013 <b>R\$ 149.643,25</b>	JDB Ref. e construção	Ordem de Serviço nº 3/2013. Execução: 17/04 a 17/05/2013.
			Urbanix Construtora	
			Construtora JW	
309.000.020/2013 <b>Licitado em 04/04/2013</b>	Construção de estacionamento, calçadas, meio-fios, rampas	14/02/2013 <b>R\$ 149.242,54</b>	SKALA Constr. Ltda.	Ordem de Serviço nº 2/2013. Execução 06/04 a 04/06/2013.
			Dacosta Serviços	
			Construtora JW	
309.000.026/2013 <b>Licitado em 04/04/2013</b>	Reforma de calçadas	20/02/2013 <b>R\$ 149.539,62</b>	Urbanix Construtora	Ordem de Serviço nº 1/2013. Execução: 05/04 a 04/05/2013.
			SKALA Constr. Ltda.	
			Vanderlei e Telma Ltda.	

131. No caso apresentado, uma série de itens poderiam ter seus quantitativos reduzidos ou serem contratados uma única vez, posto que se licitados conjuntamente seriam englobados no projeto da mesma empresa, o que representou uma conduta



antieconômica da Administração:

Tabela 30 – Exemplo de itens que poderiam gerar economia se contratados em uma única licitação

ITENS
Construção provisória - Aluguel container
Placa de Obra
Engenheiro
Encarregado
Vigilância
ART-CREA, taxa e emolumentos

132. A análise do fracionamento deve ser apreciada caso a caso, a fim de que sejam verificados os critérios para sua vedação. Conforme informado, nesta auditoria foram considerados os processos cujas despesas estavam previstas originariamente na LOA.

133. No entanto, nada impede que seja identificado o fracionamento também em outros casos, respeitados os critérios do art. 23, §5º da Lei 8.666/93.

134. É o caso, por exemplo, de uma obra realizada em Santa Maria com recursos de uma Emenda Parlamentar, que *a priori* não estava prevista na LOA, cujo valor total fazia frente a duas contratações. Em que pese esse recurso possa, a princípio, ser de difícil planejamento, as licitações deveriam ser realizadas conjuntamente sem prejuízo algum.

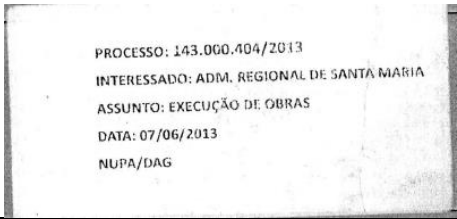
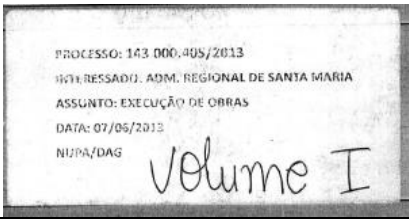
135. Existia a necessidade de uma nova pavimentação com a execução de calçadas, meios-fios e grama na QR 122. No entanto, ao invés de utilizarem a modalidade Tomada de Preços para a licitação, dividiu-se a obra em duas parcelas: uma para a pavimentação e outra para a urbanização.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

136. Destaca-se os seguintes detalhamentos dos processos referenciados:

**Tabela 31 – Informações do fracionamento de obra em Santa Maria**

Processo	143.000.404/2013	143.000.405/2013
<b>Objeto</b>	Pavimentação asfáltica na QR 122	Urbanização da QR 122
<b>Data da licitação</b>	01/07/2013	31/07/2013
<b>Valor orçado</b>	R\$ 149.321,03	R\$ 149,570,10
<b>Data de Autuação</b>		
<b>Motivação</b>	<p>Visando melhorias nesta Região Administrativa e especialmente a segurança da população e dos frequentadores da cidade no que diz respeito ao fluxo de carros que entram e saem pelo acesso à BR-040, venho requerer a abertura de processo para Execução de Obra <b>Pavimentação asfáltica próxima ao Residencial Santos Dumont em frente à QR 122 em Santa Maria - DF.</b></p> <p>Despacho em 07/06/2013</p>	<p>A fim de dar continuidade ao planejamento de melhorias urbanas traçado por esta Diretoria de Obras, solicito autorização para abertura de processo de urbanização em frente à QR 122, próximo ao Residencial Santos Dumont. A área recentemente pavimentada necessita agora de meios-fios, calçadas e jardim para garantir a segurança de veículos e pedestres e promover o desenvolvimento da cidade de Santa Maria.</p> <p>Despacho em 07/06/2013</p>
<b>Empresas convidadas e participantes</b>	<p><b>Sete Serviços de Terraplanagem (vencedora)</b></p> <p><b>Multcon Construtora</b></p> <p>Somatec comércio de Máquinas</p>	<p>JGV Construtora EIRELI ME (vencedora)</p> <p><b>Sete Serviços de Terraplanagem</b></p> <p><b>Multcon Construtora</b></p>
<b>Período de execução</b>	05/07 a 16/07/2013	06/08 a 18/09/2013
<b>Data do projeto</b>	17/06/2013	14/06/2013
<b>Programa de trabalho e disponibilidade orçamentária</b>	<p>15.451.6208.1110.9745</p> <p><b>Disponibilidade orçamentária:</b></p> <p><b>R\$ 600.000,00 em 19/06/2013.</b></p>	<p>15.451.6208.1110.9745</p> <p><b>Disponibilidade orçamentária:</b></p> <p><b>R\$ 452.984,67,00 em 21/06/2013.</b></p>
<b>Demais considerações</b>	<p>No processo não consta o projeto arquitetônico da obra;</p> <p>Não há numeração das páginas e o processo encontra-se fora da ordem lógica e cronológica (o atesto de execução encontra-se antes da licitação);</p>	<p>O projeto arquitetônico incluído no processo é apenas uma projeção de mapas do google e não contém assinatura de nenhum responsável técnico.</p>

137. A execução de calçadas é uma continuação da obra de pavimentação. A figura abaixo demonstra que a obra ocorreu exatamente no mesmo local:



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA



Figura 3 – Obra na QR 122 em Santa Maria

138. Assim, com recurso proveniente de uma emenda parlamentar a Administração fracionou uma única obra para que não fosse utilizada uma modalidade mais complexa.

139. Da verificação realizada, aponta-se o seguinte cenário de fracionamento das obras pelas RA's:

Tabela 32 – Processos fracionados por Região Administrativa

Administração Regional	Quantidade de processos fracionados	Percentual
Ceilândia	2	3,8%
Cruzeiro	2	3,8%
Núcleo Bandeirante	5	9,6%
Recanto das Emas	9	17,3%
SCIA	5	9,6%
SIA	7	13,5%
Varjão	14	26,9%
Taguatinga	2	3,8%
Vicente Pires	4	7,7%
Santa Maria	2	3,8%
<b>TOTAL</b>	<b>52</b>	<b>100%</b>



140. Do exposto, são ao todo **52 processos** em que foram identificados casos de fracionamento, em ofensa à Lei de Licitações.

141. Ressalta-se que, no decorrer dos procedimentos realizados na auditoria, verificou-se a excessiva quantidade de licitações realizadas pela modalidade Convite. Além disso, observou-se que a limitação orçamentária para licitar pela modalidade Convite é levada a extremos nas Administrações Regionais, visto que **86,15% dos processos analisados<sup>47</sup> estavam orçados entre R\$ 140 mil a R\$ 150 mil.**

142. Além dos casos fracionados descritos acima, tal situação ocorre por falhas orçamentárias que serão tratadas no **Achado 3**. Assim, as Administrações trabalham no limite de valor da modalidade e tratam o Convite como praticamente sua única opção de licitação.

143. Neste sentido, ressalta-se trecho destacado pelo MPC/DF na Representação nº 08/2015 – GPML<sup>48</sup> ao enfatizar os efeitos do mau uso da modalidade Convite:

*a possibilidade de dano também decorre da **mitigação do caráter competitivo** dos certames, uma vez que as condições de **publicidade**, no que tange aos meios de divulgação e aos prazos para recebimento das propostas após a divulgação do instrumento convocatório, têm menor amplitude e menor visibilidade no Convite do que na **concorrência ou na tomada de preços**, conforme os arts. 21 e 22 da Lei nº 8.666/1993.*

144. Do apresentado, verifica-se que o fracionamento pode resultar no uso do Convite para quase a totalidade das contratações. O problema acontece com os efeitos de sua má utilização, como a possibilidade de direcionamento da licitação para um grupo específico de empresas (convidando sempre as mesmas) e número reduzido de participantes, o que gera um menor desconto para a Administração.

145. Tais efeitos podem ser reduzidos caso as Administrações Regionais optem por modalidades mais complexas (Tomada de Preços ou Concorrência), porém de maior publicidade, ou que apresentem alternativas para o próprio Convite (ampliar o número de empresas convidadas e aumentar o nível de transparência).

146. Ressalta-se que “nos casos em que couber Convite, a Administração poderá utilizar a Tomada de Preços e, em qualquer caso, a concorrência”<sup>49</sup>.

147. Por fim, destaca-se a situação de **24 processos** que estão com a carga nas Administrações Regionais, porém não foram encaminhados a este Tribunal quando solicitados:

---

<sup>47</sup> Dos 397 processos enviados ao TCDF - PT 02 – Relação de Processos (e-doc A1C13159-e).

<sup>48</sup> e-doc 260C5FED-e.

<sup>49</sup> §4, art. 23 da Lei 8.666/93.





**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

Tabela 33 – Processos Não Localizados (PT 11)

Localização Sicop	Processos	Localização Sicop	Processos
Cruzeiro	139.000.348/2014	Recanto das Emas	145.000.154/2014
Guará	137.000.171/2013		145.000.359/2013
	137.000.500/2014		145.000.375/2013
	137.000.544/2014		145.000.508/2013
	137.000.679/2014		145.000.649/2013
	137.000.883/2013		145.000.695/2013
Núcleo Bandeirante	136.000.158/2014		145.000.785/2013
Riacho Fundo II	1301.000.338/2013		145.000.795/2013
Santa Maria	143.000.164/2013		145.000.884/2013
	143.000.407/2013		São Sebastião
	143.000.409/2013	146.000.368/2013	
Paranoá	140.000.027/2014	SCIA	306.000.012/2013

### **Causas**

148. Apontam-se como causas das irregularidades observadas:
- Interpretação distorcida da lei;
  - Ausência de planejamento das contratações a serem realizadas, observando a anualidade do orçamento.

### **Efeitos**

149. Mitigação da publicidade e competitividade afetando assim a economia nas contratações.

### **Considerações dos Auditados e Posicionamento da Equipe de Auditoria**

150. As falhas apontadas no Achado 1 referem-se às Administrações Regionais constantes na Tabela 32 (parágrafo 139 retro). No momento do Relatório Prévio, foram realizadas proposições para a Secretaria de Estado das Cidades e para as Administrações relacionadas.

151. No entanto, somente as Administrações Regionais do Varjão e Vicente Pires<sup>50</sup> se manifestaram quanto ao Achado, mantendo-se silentes as demais (Ceilândia, Cruzeiro, Núcleo Bandeirante, Recanto das Emas, Setor Complementar de Indústria e

<sup>50</sup> Administração Regional do Varjão (e-doc BD682492-c) e Administração Regional de Vicente Pires (e-doc FD610785-c).



Abastecimento, Setor de Indústria Gráficas, Taguatinga e Santa Maria) e a Secretaria de Estado das Cidades.

Administração Regional de Vicente Pires (e-doc FD610785-c)

152. O Achado 1 (*'Fracionamento de licitação de obras e de objetos de mesma natureza funcional'*) foi identificado nas obras de execução de estacionamento relativas aos processos da Tabela 26 (parágrafo 121 retro), referente à Vicente Pires.

153. O Administrador Regional, Sr. Júlio César Menegotto, por intermédio do Ofício nº 236/2017-GAB/RA-XXX<sup>51</sup> encaminhou esclarecimentos da Coordenadora de Licenciamento, Obras e Manutenção<sup>52</sup>, Sr<sup>a</sup> Elisabete Borges e Borges, e do Coordenador de Administração Regional<sup>53</sup>, Sr. Newton José Roriz.

154. Quanto aos Processos nºs 366.000.339/2013 e 366.000.039/2014, nos quais foi apontado o caso de fracionamento, informou-se<sup>54</sup> que não é possível se pronunciar, pois os autos encontram-se na Delegacia de Crimes Contra a Administração Pública – DECAP.

155. Para os demais processos constantes da Tabela 26 (366.000.042/2014 e 366.000.277/2014), não houve manifestação.

156. Ademais, a Sr<sup>a</sup> Elisabeth Borges informou que não é de sua alçada as indagações referentes a superfaturamento e fracionamento da licitação. Ressaltou desconhecer a execução das obras dos referidos processos e que foi nomeada como Coordenadora em abril/2016.

157. O Sr. Newton José Roriz acrescentou ainda que desde 2015 não é feita licitação na modalidade Convite e que há dificuldades em realizar um planejamento adequado *"uma vez que a maioria dos recursos orçamentários estão bloqueados/contingenciados"*.

Posicionamento da equipe de auditoria

158. Verificou-se, em consulta ao SICOP, que os Processos nºs 366.000.339/2013 e 366.000.039/2013 realmente encontram-se na DECAP, enquanto os demais, Processos nºs 366.000.042/2014 e 366.000.277/2014, estão na Administração Regional. Desse modo, não houve manifestação da Administração quanto aos casos específicos indicados.

159. Quanto às causas das falhas apontadas, a jurisdicionada ressaltou as dificuldades encontradas no planejamento por conta de recursos bloqueados/contingenciados.

160. No entanto, tal justificativa não pode ser usada para que licitações, que devam ser realizadas de forma conjunta, sejam fracionadas. Conforme destacado no § 121 do presente relatório, os fracionamentos indicados nesta auditoria foram aqueles cuja despesa estava inserida na previsão de orçamento originária da LOA.

---

<sup>51</sup> e-doc FD610785-c.

<sup>52</sup> Memorando nº 036/2017, e-doc FD610785-c, fl. 3.

<sup>53</sup> Memorando nº 71/2017, e-doc FD610785, fl. 4.

<sup>54</sup> e-doc FD610785, fls. 2 e 4. Registrou-se, ainda, que o processo nº 366.000.226/2013 também se encontra na DECAP, contudo, tal processo não está relacionado na Tabela 26.



161. Desta forma, demonstrou-se a ausência do adequado planejamento para a definição da modalidade a ser adotada. Posto que as informações prestadas não foram suficientes para afastar os apontamentos do Achado, entendemos pertinente sua manutenção, bem como as sugestões e proposições apresentadas no Relatório Prévio.

Administração Regional do Varjão (e-doc BD682492-c)

162. A jurisdicionada foi instada a se manifestar quanto aos fracionamentos existentes na Tabela 21 (parcelas de uma mesma obra), Tabela 22 (estacionamento), Tabela 23 (quadra/campo esportivo), Tabela 24 (revitalização de praça) e Tabela 25 (obras na Avenida Principal e calçadas).

163. Em sua manifestação<sup>55</sup>, somente apresentou esclarecimentos acerca dos processos referenciados na Tabela 21. Em síntese, registrou que os objetos das referidas obras foram executados por administradores regionais distintos e em épocas diferentes, sendo que as obras do Processo nº 303.000.006/2013 teriam sido executadas em Janeiro/2013 e as do Processo nº 303.000.154/2013 em novembro/2013. Acrescentou que pode ter havido falha de planejamento ou de comunicação na execução das obras.

164. Ademais, salientou o fato de que o administrador regional responsável pela obra constante do processo nº 303.000.154/2013 talvez não tivesse conhecimento de que no local haviam sido realizadas obras anteriores, “*em especial a reforma do Centro Esportivo (processo nº 303.000.006/2013)*”.

165. Por fim, a manifestação abordou questões do orçamento estimativo e execução da obra das arquibancadas (Processo nº 303.000.154/2013). Os argumentos e o posicionamento da equipe quanto a estes quesitos foram inseridos no Achado 4 deste Relatório.

Posicionamento da equipe de auditoria

166. Inicialmente, destaca-se a insuficiência das informações apresentadas pela Administração Regional do Varjão, pois somente foram feitos esclarecimentos acerca das obras referentes ao complexo esportivo, cujos processos constam da Tabela 21.

167. Portanto, não houve menção aos demais fracionamentos identificados (Tabelas 22, 23, 24 e 25). Assim, as considerações levarão em conta apenas o conteúdo da manifestação, sobre a qual faz-se necessário retomar algumas informações, conforme a seguir.

168. As aberturas dos convites para a construção de vestiário (Processo nº 303.000.041/2013) e de ampliação do galpão (Processo nº 303.000.006/2013) do centro esportivo do Varjão foram realizadas em datas próximas, 16/04/2013 e 28/06/2013.

169. Quanto às duas obras, entende-se que o adequado planejamento das contratações evitaria a utilização do ‘Convite’, adotando-se modalidade licitatória mais complexa nesses casos.

170. Como exposto pelo jurisdicionado, as obras de ampliação do galpão (Processo nº 303.000.006/2013) e de construção das arquibancadas (Processo nº

---

<sup>55</sup> e-doc BD682492-c.



303.000.154/2013) do Centro Esportivo foram executadas sob Administradores Regionais distintos e com cerca de 6 meses de intervalo<sup>56</sup> entre a abertura dos convites.

171. No entanto, as duas primeiras obras fracionadas (Processos nºs 303.000.041/2013 e 303.000.006/2013) foram realizadas na gestão do mesmo Administração Regional<sup>57</sup>.

172. Ademais, conforme apontado no presente achado de auditoria, o lapso temporal neste caso não é determinante, tendo em vista que o planejamento do orçamento da Administração Pública está adstrito ao exercício financeiro e à execução da Lei Orçamentária Anual.

173. Neste ponto, destaca-se que a informação constante do Processo nº 303.000.041/2013, emitida pela Gerencia de Orçamento e Finanças, em 03 de abril de 2013, demonstrava a existência de um total de R\$ 1.091.187,66<sup>58</sup> no Programa de Trabalho 15.451.6208.1110.9674 – Execução de Obras de Urbanização-Administração Regional do Varjão, fonte utilizada para fazer frente às 3 contratações mencionadas.

174. Ainda, a alegação de desconhecimento de obra pretérita por conta de mudança do gestor mostra-se inapropriada, visto que tal situação não pode ser justificativa para o fracionamento da licitação.

175. Um dos princípios que regem a Administração Pública é a continuidade dos serviços a serem prestados. Além disso, tratam-se de obras, orçamento e gestão da Administração Regional do Varjão e não do ocupante do cargo máximo da Regional, daí a inadequação da justificativa.

176. Soma-se a esses fatores a composição do órgão e dos participantes do trâmite administrativo das contratações referenciadas. No caso, tanto a Diretora de Obras quanto o ocupante da Consultoria Jurídica eram os mesmos<sup>59</sup>, o que representaria uma memória administrativa relevante para assessorar o novo Administrador.

177. Ademais, conforme se apresenta no já mencionado Processo nº 303.000.041/2013, no momento da autuação, como destacado no “assunto”<sup>60</sup>, previa-se a “Construção de arquibancada/vestiário as margens do campo sintético na Região Administrativa do Varjão”, demonstrando que a Administração já pretendia a construção de arquibancada no local.

178. Neste sentido, entende-se que as justificativas apresentadas pela jurisdicionada não merecem prosperar.

### **Outras considerações**

179. Além dos fracionamentos apontados nas ARs citadas na Tabela 32, também foi assinalado o fato da existência de 24 processos solicitados que não foram

---

<sup>56</sup> Obras de ampliação do galpão, licitação em 28/06/2013 e construção das arquibancadas em 12/12/2013.

<sup>57</sup> Administrador Regional José Ricardo do Nascimento, Processo nº 303.000.041/2013 (fl. 57) e Processo nº 303.000.006/2013 (fl. 52).

<sup>58</sup> Fls. 54/55 do Processo nº 303.000.041/2013 (e-doc 35505B98-e)

<sup>59</sup> Referência Diretora de Obras e Parecer Jurídico, respectivamente: fls. 2 e 64, Processo nº 303.000.041/2013; fls. 2 e 56, Processo nº 303.000.006/2013; e fls. 4 e 59, Processo nº 303.000.154/2013.

<sup>60</sup> Fls. 54/55 do Processo nº 303.000.041/2013 (e-doc 35505B98-e)



localizados, o que reduziu o escopo da amostra nesta auditoria.

180. Tais processos referem-se às Administrações Regionais do Cruzeiro, Guará, Núcleo Bandeirante, Riacho Fundo II, Santa Maria, Paranoá, Recanto das Emas, São Sebastião e SCIA (Tabela 33).

181. Quanto aos processos não localizados (PT 11)<sup>61</sup>, nenhum jurisdicionado se manifestou a respeito. Desse modo, opina-se por manter a proposição do Relatório Prévio quanto à essa falha.

### **Proposições**

182. Posto isso, sugere-se ao egrégio Plenário as seguintes proposições:

- I. Determinar ao complexo Administrativo do GDF que utilize os seguintes critérios para conduzir o planejamento das contratações, em especial no tocante às obras e serviços de engenharia, de modo a evitar o fracionamento da modalidade licitatória e atender à vedação objeto do art. 23, §5º, da Lei nº 8.666/93:
  - a) as parcelas integrantes de um mesmo objeto devem ser conjugadas para determinação da modalidade licitatória, exceto quando se tratar de parcelas de natureza específica que possam ser executadas por pessoa ou empresa de especialidade diversa daquela do executor da obra ou serviço;
  - b) as contratações (obras e serviços de engenharia) que tenham a mesma natureza funcional devem ser consolidadas para definição da modalidade licitatória, a menos que não possam ser executados no mesmo local, conjunta e concomitantemente;
  - c) o termo “mesmo local” do texto da Lei (§5º, art. 23, Lei nº 8.666/93), refere-se a jurisdição do órgão contratante;
  - d) sempre que as aquisições envolverem objetos idênticos ou de mesma natureza funcional, há que se utilizar a modalidade apropriada de licitação pública em função do valor global dessas contratações planejadas para o exercício;
  - e) o lapso temporal entre as licitações é irrelevante para determinação da obrigatoriedade de licitar ou definição da modalidade licitatória, mas sim a ocorrência no mesmo exercício financeiro, considerada a data de abertura do certame;
  - f) o gestor deve zelar por uma precisa definição do objeto, programando suas contratações em observância ao princípio da anualidade da despesa; e
  - g) a contratação que for autônoma, assim entendida aquela impossível de ter sido prevista (comprovadamente), mesmo que se refira a objeto idêntico ou de mesma natureza de contratação anterior, poderá ser realizada isoladamente quando não puder ser conjugada à outra na mesma época.
- II. Determinar às Administrações Regionais do Cruzeiro, Guará, Núcleo Bandeirante, Riacho Fundo II, Santa Maria, Paranoá, Recanto das Emas, São Sebastião e SCIA que constituam Grupo de Trabalho com a finalidade de localizar os processos relacionados na Tabela 33 deste Relatório, dando conhecimento dos resultados a este Tribunal no prazo de 60 (sessenta) dias.

---

<sup>61</sup> PT 11 – Processos não recebidos (e-doc 7D00288B-e).





**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

- III. Encaminhar cópia do relatório de auditoria à Secretaria de Contas deste Tribunal para avaliar o impacto das irregularidades apontadas no julgamento das contas anuais das Administrações Regionais elencadas no Achado 1.

### **Benefícios Esperados**

183. Contratações planejadas e uso da modalidade pertinente ao valor total da contratação da obra ou objetos de mesma natureza. Maior economia nas contratações de obras públicas.

### **2.1.2 Achado 2 – Conluio de empresas participantes dos certames licitatórios**

#### **Critério**

184. Art. 36, § 3º, inciso I, alínea “d” da Lei 12.529/11, que trata de conduta que constitui infração à ordem econômica. Art. 90 da Lei 8.666/93.

#### **Análises e Evidências**

185. Analisando o rol de licitações realizadas na modalidade Convite, nota-se a ocorrência de reiterados certames com as mesmas empresas participantes.

186. Destaca-se que diversas destas empresas estão sendo objeto de investigação na Delegacia de Repressão aos Crimes contra a Administração Pública – DECAP, da Polícia Civil do DF.

187. Não obstante o trabalho já realizado pela DECAP, procedeu-se a um levantamento dentre o universo de contratações objeto da amostra, com a finalidade de identificar, nos processos em exame, a existência de conluio entre as empresas.

188. Consultando sistemas de informações e base de dados, elaborou-se um levantamento em que se identificou diversos vínculos entre os contratados e participantes das licitações objeto da amostra pesquisada<sup>62</sup>.

189. Dentre os casos observados, foram identificadas licitações nas Administrações Regionais de Ceilândia e do Núcleo Bandeirante em que há evidências convergentes e concordantes que permitem afirmar que as empresas agiram de forma concertada para participar de procedimentos licitatórios destinados à execução de obras públicas nas Regiões Administrativas.

#### **Administração Regional da Ceilândia (Processos 138.000.196/13 e 138.000.480/14)**

190. As licitações em epígrafe, realizadas pela Administração Regional da Ceilândia, apresentam provas robustas de conluio entre os licitantes, como demonstrado a seguir.

Tabela 34 – Informações dos Processos da Ceilândia com indícios de conluio

<b>Número do Processo</b>	<b>138.000.196/2013</b>
<b>Objeto</b>	Construção de Quadra poliesportiva e alambrado, calçadas, plantio de gramas, mobiliário

<sup>62</sup> e-doc 4968AA22 (sigiloso e restrito). Nos termos da Resolução nº 207/2010, o documento, por conterem o nome de diversas pessoas físicas e jurídicas, com os respectivos números de registro no CPF e CNPJ, foi classificado como sigiloso, por tratar de matéria cujo interesse público exija a guarda do sigilo, pois sua divulgação poderia prejudicar o bom andamento do processo policial em fase de inquérito.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

	urbano (bancos e lixeiras), implantação de acessibilidade na chácara 02 <sup>63</sup> , condomínio Sol Nascente
<b>Local</b>	Ceilândia - Abaixo da chácara 5 – Sol Nascente
<b>Convite</b>	07/2014
<b>Contrato</b>	18/2014
<b>Empresa Vencedora</b>	LV dos Santos - Construções e Reformas LTDA – CNPJ 15.113.859/0001-84
<b>Participantes</b>	Jaraguá Construções Paisagismo, serviços e Incorporação Ltda. - 08.512.941/0001-16
	Ismar Carvalho de Oliveira – ME - 15.030.423/0001-21
	Pro Jardim empreiteira de obras Ltda. - 00.739.565/0001-95

<b>Número do Processo</b>	<b>138.000.480/2014</b>
<b>Objeto</b>	Construção de Quadra poliesportiva e alamedado, calçadas, plantio de gramas, mobiliário urbano (bancos e lixeiras), implantação de acessibilidade na chácara 75, condomínio Sol Nascente
<b>Local</b>	Ceilândia - chácara 75 – Sol Nascente
<b>Convite</b>	05/2014
<b>Contrato</b>	13/2014
<b>Empresa Vencedora</b>	AM Construções e Reformas Ltda-ME - CNPJ 14.109.200/0001-91
<b>Participantes</b>	LV dos Santos - Construções e Reformas LTDA – CNPJ 15.113.859/0001-84
	Mandala Indústria e Comércio de Pré-Moldados Ltda. - 03.626.470/0001-53
	Construtora Impacto e Transportes Ltda. - 04.309.018/0001-20

191. Inicialmente, causou estranheza o fato dos Convites terem sido assinados pelo Administrador Regional, uma vez que a “práxis” é que tal ato seja realizado pelo Presidente da Comissão de Licitação.

192. Ademais, nota-se que, conforme demarcado nas figuras abaixo, nos Convites dirigidos às empresas **LV dos Santos** - Construções e Reformas LTDA e **AM Construções** e Reformas Ltda-ME, vencedoras dos certames, constava o mesmo número telefônico.

<sup>63</sup> Posteriormente, a pedido da comunidade, a obra foi realizada na Chácara nº 5, mantendo-se todas as especificações do projeto e da proposta.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA



**GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL**  
Secretaria de Estado da Casa Civil do Distrito Federal  
Coordenadoria das Cidades  
Administração Regional de Ceilândia - RA IX  
Comissão Permanente de Licitação

CONVITE Nº: 07/2014  
PROCESSO Nº 138.000.196/2013  
FIRMA: L.V. DOS SANTOS CONSTRUÇÕES E REFORMA LTDA-ME  
CNPJ: 15.113.859/0001-84  
ENDEREÇO: QUADRA 31 CONJ 23 LT 04 SALA 01 PARANOÁ  
**TELEFONE: 3562-6381**

Convidamos a empresa supracitada a participar da Licitação na modalidade Carta Convite nº 07/2014, que tem como objeto; **"COSTRUÇÃO DE QUADRA DE ESPORTE NA CHACARÁ 02, NO SETOR SOL NASCENTE CEILANDIA"** conforme projetos, caderno de encargos e planilha orçamentária anexos, a realizar-se no dia 25 de Agosto de 2014 as 09h00minh, na sala 20 da Administração Regional de Ceilândia.

Ceilândia-DF, 19 de Agosto de 2014.

*Ari de Almeida*  
**ARI DE ALMEIDA**  
Administrador Regional -RA.IX

*Ari de Almeida*  
Administrador Regional de Ceilândia/DF  
Tel.: 1599-912X

Recebemos da Administração Regional de Ceilândia o convite 07/2014 e seus anexos referidos acima e nos comprometemos a apresentar a documentação exigida ou justificar nossa impossibilidade em participar.

Assinatura e Carimbo do Representante da Firma  
*E&L Construtora Ltda - ME*  
CNPJ: 15.113.859/0001-84  
61 - 8369-8436

"Brasília – Patrimônio Cultural da Humanidade"  
Endereço: QNM 13 Área Especial Módulo "B"  
CEP. 72.215-130 Ceilândia/DF  
Fone: (61) 3471-9813

Figura 4 – Carta Convite no Processo nº 138.000.196/2013



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA



**GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL**  
Secretaria de Estado da Casa Civil do Distrito Federal  
Coordenadoria das Cidades  
Administração Regional de Ceilândia - RA IX  
Comissão Permanente de Licitação


CONVITE Nº: 05/2014  
PROCESSO Nº 138.000.480/2014  
FIRMA: AM CONSTRUÇÕES LTDA  
CNPJ: 14.109.200/0001-91  
ENDEREÇO: CHACARÁ 42 CONJ D LOTE 5/6 COL. AGRICOLA SAMAMBAIA  
**TELEFONE: 3562-6381**

Convidamos a empresa supracitada a participar da Licitação na modalidade Convite nº 05/2014, que tem como objeto; **CONSTRUÇÃO DE QUADRA POLIESPORTIVA NA CHACARÁ 75 COND. SOL NASCENTE "CEILÂNDIA/DF"**, conforme projetos, caderno de encargos e planilha orçamentária anexos, a realizar-se no dia 17 de Julho de 2014 as 09h00minh, na sala 20 da Administração Regional de Ceilândia.

Ceilândia-DF, 09 de Julho de 2014.

  
NATANAEL RIBEIRO DE OLIVEIRA  
Administrador Regional –RA.IX  
(Substituto)

Recebemos da Administração Regional de Ceilândia o convite 05/2014 e seus anexos referidos acima e nos comprometemos a apresentar a documentação exigida ou justificar nossa impossibilidade em participar.

  
AM Construções e Reformas Ltda  
CNPJ nº 14.109.200/0001-91  
Assinatura e Carimbo do Representante da Firma

"Brasília – Patrimônio Cultural da Humanidade"  
Endereço: QNM 13 Área Especial Módulo "B"  
CEP. 72.215-130 Ceilândia/DF  
Fone: (61) 3471-9813

Figura 5 – Carta-Convite no Processo nº 138.000.498/2014





**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

193. Outro ponto de destaque, refere-se às fotos colacionadas aos autos para a comprovação da realização dos serviços, onde foram juntadas, em cada um dos processos, fotos tiradas no mesmo local, registrando o mesmo alambrado sendo confeccionado.

Tabela 35 – Comparações das fotos em processos distintos



194. Este registro fotográfico demonstra que o material foi confeccionado pela mesma empresa, comprovando a ligação entre as duas empresas vencedoras.

195. Destaca-se, ainda, que o Edital previa a apresentação de “Declaração de Vedação ao Nepotismo” – Anexo IV ao Convite – Modelo (D).





**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA



**GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL**  
Casa Civil da Governadoria do Distrito Federal  
Coordenadoria das Cidades  
Administração Regional de Ceilândia - RA IX  
Comissão Permanente de Licitação  
ANEXO IV AO CONVITE N.º 07/2014  
MODELOS DE DECLARAÇÕES



**MODELO (C)**

**DECLARAÇÃO DE NÃO EMPREGAR MENOR**

Declaramos em atendimento ao previsto na Carta-Convite n.º **07/2014**, que não possuímos em nosso quadro de pessoal empregado(s) com meros de 18 (dezoito) anos em trabalho noturno, perigoso ou insalubre e menor de 16 (dezesesseis) anos em qualquer trabalho, nos termos do inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal.

Local e data

\_\_\_\_\_  
Assinatura e carimbo  
(Representante Legal e Responsável Técnico)

OBS.: emitir em papel que identifique a licitante.

ANEXO IV AO CONVITE N.º 07/2014  
MODELOS DE DECLARAÇÕES

**MODELO (D)**

**DECLARAÇÃO DE VEDAÇÃO AO NEPOTISMO**

Declaramos para os devidos fins de direito que a presente pessoa jurídica não possui administrador, proprietário ou sócio com poder de direção seja familiar de agente público, preste serviços ou desenvolva projeto no órgão ou entidade de administração pública do Distrito Federal em que este exerça cargo em comissão ou função de confiança nos termos do Decreto Distrital n.º 32.751/2011.

Local e data

\_\_\_\_\_  
Assinatura e carimbo  
(Representante Legal)

OBS.: emitir em papel que identifique a licitante.

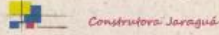



Figura 6 – Modelos de declarações (Convite nº 07/2014)

196. Nota-se que o modelo constante do Convite não apresenta quaisquer erros de grafia. Todavia, nos dois certames, na fase habilitatória, as empresas participantes apresentaram idêntica “**DECLARAÇÃO DE NEPOTINISMO**” (sic).







**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**SECRETARIA DE AUDITORIA**  
**TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA**

**Tabela 36 – Declarações de “nepotismo”(sic)**

138.000.196/2014	138.000.480/2014
 <p style="text-align: center;"><b>DECLARAÇÃO DE NEPOTISMO</b></p> <p>Declaramos para os devidos fins ao previsto na Carta Convite nº 07/2014 RA IX, de direito que a presente pessoa jurídica não possui administrador, proprietário ou sócio com poder de direção seja familiar de agente público, preste serviços ou desenvolva projeto no órgão público ou entidade de Administração Pública do Distrito Federal em que este exerça cargo em comissão ou função de confiança nos termos do decreto distrital nº 32.751/2011.</p> <p style="text-align: center;"><i>[Assinatura]</i> JARAGUÁ CONSTRUÇÕES PAISAGISMOS SERVIÇOS INCL.TDA</p> <p style="text-align: right;">X X X</p> <p style="text-align: center; color: red; font-size: small;">SHVP Rua 6 Chácara 261 Lote 10 Vicente Pires - DF 72130-800 (61) 3347-6064 / 9245-4057 / 9136-3416</p>	 <p style="text-align: center;"><b>DECLARAÇÃO DE NEPOTISMO</b></p> <p>Declaramos para os devidos fins ao previsto na Carta Convite nº 005/2014 RA IX, de direito que a presente pessoa jurídica não possui administrador, proprietário ou sócio com poder de direção seja familiar de agente público, preste serviços ou desenvolva projeto no órgão público ou entidade de Administração Pública do Distrito Federal em que este exerça cargo em comissão ou função de confiança nos termos do decreto distrital nº 32.751/2011.</p> <p style="text-align: center;">Ceilandia - DF, 17 de Julho de 2014.</p> <p style="text-align: center;"><i>[Assinatura]</i> AM Construções e Reformas Ltda CNPJ nº 14.100.200/01-11</p> <p style="text-align: right;">X X</p>
 <p style="text-align: center;"><b>DECLARAÇÃO DE NEPOTISMO</b></p> <p>Declaramos para os devidos fins ao previsto na Carta Convite nº 07/2014 RA IX, de direito que a presente pessoa jurídica não possui administrador, proprietário ou sócio com poder de direção seja familiar de agente público, preste serviços ou desenvolva projeto no órgão público ou entidade de Administração Pública do Distrito Federal em que este exerça cargo em comissão ou função de confiança nos termos do decreto distrital nº 32.751/2011.</p> <p style="text-align: center;">Ceilandia - DF, 25 de Agosto de 2014.</p> <p style="text-align: center;"><i>[Assinatura]</i> ESL Construtora Ltda - ME CNPJ 15.311.499/01-04 01-3203-0001</p> <p style="text-align: right;">X X X</p>	 <p style="text-align: center;"><b>DECLARAÇÃO DE NEPOTISMO</b></p> <p>Declaramos para os devidos fins ao previsto na Carta Convite nº 005/2014 RA IX, de direito que a presente pessoa jurídica não possui administrador, proprietário ou sócio com poder de direção seja familiar de agente público, preste serviços ou desenvolva projeto no órgão público ou entidade de Administração Pública do Distrito Federal em que este exerça cargo em comissão ou função de confiança nos termos do decreto distrital nº 32.751/2011.</p> <p style="text-align: center;">Ceilandia - DF, 17 de Julho de 2014.</p> <p style="text-align: center;"><i>[Assinatura]</i> ESL Construtora Ltda - ME CNPJ 15.311.499/01-04 01-3203-0001</p> <p style="text-align: right;">X X X</p>



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**SECRETARIA DE AUDITORIA**  
**TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA**



138.000.196/2014	138.000.480/2014
<p style="text-align: center;"> <b>DECLARAÇÃO DE NEPOTINISMO</b></p> <p>Declaramos para os devidos fins ao previsto na Carta Convite nº 07/2014 RA IX, de direito que a presente pessoa jurídica não possui administrador, proprietário ou sócio com poder de direção seja familiar de agente público, preste serviços ou desenvolva projeto no órgão público ou entidade de Administração Pública do Distrito Federal em que este exerça cargo em comissão ou função de confiança nos termos do decreto distrital nº 32.751/2011.</p> <p style="text-align: right;">Ceilândia - DF, 27 de Agosto de 2014.</p> <p style="text-align: center;"></p>	<p style="text-align: center;"> <b>CONSTRUTORA IMPACTO E TRANSPORTES LTD</b> CNPJ: 04.309.018/0001-20 - CF/DF: 07.420.047/001-20 Endereço: Quadra 10 Conjunto 04 Lote 14 Sala 103 - CEP: 71.971-033 - Telefone: 3269-8548 Cel: 8426-8572 - 8130-2520 construtoraimpacto@gmail.com</p> <p style="text-align: center;"><b>DECLARAÇÃO DE NEPOTINISMO</b></p> <p>Declaramos para os devidos fins ao previsto na Carta Convite nº 005/2014 RA IX, de direito que a presente pessoa jurídica não possui administrador, proprietário ou sócio com poder de direção seja familiar de agente público, preste serviços ou desenvolva projeto no órgão público ou entidade de Administração Pública do Distrito Federal em que este exerça cargo em comissão ou função de confiança nos termos do decreto distrital nº 32.751/2011.</p> <p style="text-align: center;"></p>

197. Sobressai, ainda, a similaridade gráfica entre as propostas apresentadas pelas duas empresas vencedoras das diferentes contratações, conforme imagens a seguir.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**SECRETARIA DE AUDITORIA**  
**TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA**

**Tabela 37 – Planilha de orçamento das empresas vencedoras**

138.000.196/2014						138.000.480/2014																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																					
<p>PLANILHA DE ORÇAMENTO</p>  <p>OBRA: CONSTRUÇÃO DE QUADRA POLIESPORTIVA LOCAL: CHÁCARA 02 NO SETOR SOL NASCENTE - CEILÂNDIA/DF PROPOSTANTE: ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DE CEILÂNDIA - RA IX Carta Convite 07/2014</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>ITEMS</th> <th>DESCRIÇÃO</th> <th>UNID</th> <th>QUANT</th> <th>C. UNITÁRIO</th> <th>CUSTO TOTAL</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1.00.000</td> <td>SERVIÇOS TÉCNICOS PROFISSIONAIS</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>1.01.000</td> <td>DESENHOS LEGAIS</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>01.01.000</td> <td>TAXAS</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>01.01.001</td> <td>ART de contrato da obra</td> <td>und</td> <td>1,00</td> <td>R\$ 499,50</td> <td>R\$ 499,50</td> </tr> <tr> <td colspan="5"><b>TOTAL DA ETAPA</b></td> <td><b>R\$ 499,50</b></td> </tr> <tr> <td colspan="5"><b>TOTAL DO ITEM 1.0</b></td> <td><b>R\$ 499,50</b></td> </tr> <tr> <td>2.00.000</td> <td>SERVIÇOS PRELIMINARES</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>2.00.000</td> <td>CANTIERO DE OBRAS</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>2.00.000</td> <td>CONDIÇÕES PROVISÓRIAS</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>2.01.001</td> <td>Cantier 200 x 600cm para saneamento visando com 02 bacias, 1 lavatório, 1 sanitário, 1 mictório e 4 chuveiros.</td> <td>m<sup>2</sup></td> <td>2,00</td> <td>R\$ 848,40</td> <td>R\$ 1.296,84</td> </tr> <tr> <td colspan="5"><b>TOTAL DA ETAPA</b></td> <td><b>R\$ 1.296,84</b></td> </tr> <tr> <td>2.01.000</td> <td>PROTEÇÃO E SINALIZAÇÃO</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>2.01.001</td> <td>Placa de Obra (Empresa e Gestor)</td> <td>m<sup>2</sup></td> <td>6,00</td> <td>R\$ 276,29</td> <td>R\$ 1.657,74</td> </tr> <tr> <td>2.01.002</td> <td>Isolamento de obra com tela plástica com malha de 5mm</td> <td>m</td> <td>100,00</td> <td>R\$ 3,95</td> <td>R\$ 395,00</td> </tr> <tr> <td colspan="5"><b>TOTAL DA ETAPA</b></td> <td><b>R\$ 2.052,74</b></td> </tr> <tr> <td>2.02.000</td> <td>LIGAÇÕES PROVISÓRIAS</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>2.02.001</td> <td>Ligações provisórias água, esgoto, elétrica e força</td> <td>und</td> <td>1,00</td> <td>R\$ 1.006,95</td> <td>R\$ 1.006,95</td> </tr> <tr> <td colspan="5"><b>TOTAL DA ETAPA</b></td> <td><b>R\$ 1.006,95</b></td> </tr> <tr> <td colspan="5"><b>TOTAL DO ITEM 2.0</b></td> <td><b>R\$ 4.356,28</b></td> </tr> <tr> <td>3.00.000</td> <td>TERRAPLANAGEM</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>3.00.000</td> <td>CASCALHO LATERÍTICO</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>3.00.001</td> <td>BASE ESTABILIZADA (QUADRA POLIESPORTIVA)</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>3.00.001</td> <td>Fornecimento de cascalho laterítico</td> <td>m<sup>3</sup></td> <td>116,02</td> <td>R\$ 12,06</td> <td>R\$ 1.405,08</td> </tr> <tr> <td>3.00.002</td> <td>Escavação mecânica de material de 1ª categoria, proveniente de corte de talude, com taxa exata 100%</td> <td>m<sup>3</sup></td> <td>116,02</td> <td>R\$ 2,17</td> <td>R\$ 251,76</td> </tr> <tr> <td>3.00.003</td> <td>Transporte local com caminhão basculante 6m<sup>3</sup> rodovia pavimentada (para distâncias superiores a 4km) DTM 30km</td> <td>m<sup>3</sup> Km</td> <td>3.460,75</td> <td>R\$ 0,06</td> <td>R\$ 3.341,52</td> </tr> <tr> <td>3.00.004</td> <td>Base de solo estabilizada granulométrico 100% do padrão normal</td> <td>m<sup>3</sup></td> <td>116,02</td> <td>R\$ 9,12</td> <td>R\$ 1.058,10</td> </tr> <tr> <td colspan="5"><b>TOTAL DA ETAPA</b></td> <td><b>R\$ 6.136,46</b></td> </tr> <tr> <td colspan="5"><b>TOTAL DO ITEM 3.0</b></td> <td><b>R\$ 6.136,46</b></td> </tr> <tr> <td>4.00.000</td> <td>DEMOLIÇÕES</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>4.00.001</td> <td>Demolições</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td colspan="5"><b>TOTAL DA ETAPA</b></td> <td><b>R\$ 0,00</b></td> </tr> <tr> <td colspan="5"><b>TOTAL DO ITEM 4.0</b></td> <td><b>R\$ 0,00</b></td> </tr> <tr> <td>5.00.000</td> <td>FUNDAÇÃO E ESTRUTURA</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>5.00.001</td> <td>Construção de murada de base do alameda da quadra poliesportiva e pintura na cor cinza</td> <td>m</td> <td>82,40</td> <td>R\$ 57,33</td> <td>R\$ 3.572,36</td> </tr> <tr> <td>5.00.002</td> <td>Formas de madeira com tábuas e sarrafos com até 3 aproveitamentos (tábuas, pilares e vigas)</td> <td>m<sup>2</sup></td> <td>10,60</td> <td>R\$ 40,00</td> <td>R\$ 424,00</td> </tr> <tr> <td>5.00.003</td> <td>Escavação manual de valas, até a profundidade de 1,5m em material de 1ª categoria</td> <td>m<sup>3</sup></td> <td>2,43</td> <td>R\$ 24,21</td> <td>R\$ 58,83</td> </tr> <tr> <td colspan="5"><b>TOTAL DA ETAPA</b></td> <td><b>R\$ 4.055,19</b></td> </tr> <tr> <td colspan="5"><b>TOTAL DO ITEM 5.0</b></td> <td><b>R\$ 4.055,19</b></td> </tr> </tbody> </table>						ITEMS	DESCRIÇÃO	UNID	QUANT	C. UNITÁRIO	CUSTO TOTAL	1.00.000	SERVIÇOS TÉCNICOS PROFISSIONAIS					1.01.000	DESENHOS LEGAIS					01.01.000	TAXAS					01.01.001	ART de contrato da obra	und	1,00	R\$ 499,50	R\$ 499,50	<b>TOTAL DA ETAPA</b>					<b>R\$ 499,50</b>	<b>TOTAL DO ITEM 1.0</b>					<b>R\$ 499,50</b>	2.00.000	SERVIÇOS PRELIMINARES					2.00.000	CANTIERO DE OBRAS					2.00.000	CONDIÇÕES PROVISÓRIAS					2.01.001	Cantier 200 x 600cm para saneamento visando com 02 bacias, 1 lavatório, 1 sanitário, 1 mictório e 4 chuveiros.	m <sup>2</sup>	2,00	R\$ 848,40	R\$ 1.296,84	<b>TOTAL DA ETAPA</b>					<b>R\$ 1.296,84</b>	2.01.000	PROTEÇÃO E SINALIZAÇÃO					2.01.001	Placa de Obra (Empresa e Gestor)	m <sup>2</sup>	6,00	R\$ 276,29	R\$ 1.657,74	2.01.002	Isolamento de obra com tela plástica com malha de 5mm	m	100,00	R\$ 3,95	R\$ 395,00	<b>TOTAL DA ETAPA</b>					<b>R\$ 2.052,74</b>	2.02.000	LIGAÇÕES PROVISÓRIAS					2.02.001	Ligações provisórias água, esgoto, elétrica e força	und	1,00	R\$ 1.006,95	R\$ 1.006,95	<b>TOTAL DA ETAPA</b>					<b>R\$ 1.006,95</b>	<b>TOTAL DO ITEM 2.0</b>					<b>R\$ 4.356,28</b>	3.00.000	TERRAPLANAGEM					3.00.000	CASCALHO LATERÍTICO					3.00.001	BASE ESTABILIZADA (QUADRA POLIESPORTIVA)					3.00.001	Fornecimento de cascalho laterítico	m <sup>3</sup>	116,02	R\$ 12,06	R\$ 1.405,08	3.00.002	Escavação mecânica de material de 1ª categoria, proveniente de corte de talude, com taxa exata 100%	m <sup>3</sup>	116,02	R\$ 2,17	R\$ 251,76	3.00.003	Transporte local com caminhão basculante 6m <sup>3</sup> rodovia pavimentada (para distâncias superiores a 4km) DTM 30km	m <sup>3</sup> Km	3.460,75	R\$ 0,06	R\$ 3.341,52	3.00.004	Base de solo estabilizada granulométrico 100% do padrão normal	m <sup>3</sup>	116,02	R\$ 9,12	R\$ 1.058,10	<b>TOTAL DA ETAPA</b>					<b>R\$ 6.136,46</b>	<b>TOTAL DO ITEM 3.0</b>					<b>R\$ 6.136,46</b>	4.00.000	DEMOLIÇÕES					4.00.001	Demolições					<b>TOTAL DA ETAPA</b>					<b>R\$ 0,00</b>	<b>TOTAL DO ITEM 4.0</b>					<b>R\$ 0,00</b>	5.00.000	FUNDAÇÃO E ESTRUTURA					5.00.001	Construção de murada de base do alameda da quadra poliesportiva e pintura na cor cinza	m	82,40	R\$ 57,33	R\$ 3.572,36	5.00.002	Formas de madeira com tábuas e sarrafos com até 3 aproveitamentos (tábuas, pilares e vigas)	m <sup>2</sup>	10,60	R\$ 40,00	R\$ 424,00	5.00.003	Escavação manual de valas, até a profundidade de 1,5m em material de 1ª categoria	m <sup>3</sup>	2,43	R\$ 24,21	R\$ 58,83	<b>TOTAL DA ETAPA</b>					<b>R\$ 4.055,19</b>	<b>TOTAL DO ITEM 5.0</b>					<b>R\$ 4.055,19</b>	<p>PLANILHA DE ORÇAMENTO</p>  <p>OBRA: CONSTRUÇÃO DE QUADRA POLIESPORTIVA Carta Convite: 85/2014 LOCAL: CHÁCARA 75 CONDOMÍNIO SOL NASCENTE - CEILÂNDIA/DF PROPOSTANTE: ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DE CEILÂNDIA - RA IX</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>ITEMS</th> <th>DESCRIÇÃO</th> <th>UNID</th> <th>QUANT</th> <th>C. UNITÁRIO</th> <th>CUSTO TOTAL</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1.00.000</td> <td>SERVIÇOS TÉCNICOS PROFISSIONAIS</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>1.01.000</td> <td>DESENHOS LEGAIS</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>01.01.000</td> <td>TAXAS</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>01.01.001</td> <td>ART de contrato da obra</td> <td>und</td> <td>1,00</td> <td>R\$ 499,50</td> <td>R\$ 499,50</td> </tr> <tr> <td colspan="5"><b>TOTAL DA ETAPA</b></td> <td><b>R\$ 499,50</b></td> </tr> <tr> <td colspan="5"><b>TOTAL DO ITEM 1.0</b></td> <td><b>R\$ 499,50</b></td> </tr> <tr> <td>2.00.000</td> <td>SERVIÇOS PRELIMINARES</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>2.00.000</td> <td>CANTIERO DE OBRAS</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>2.00.000</td> <td>CONDIÇÕES PROVISÓRIAS</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>2.01.001</td> <td>Cantier 220 x 600cm para saneamento visando com 2 bacias, 1 lavatório, 1 sanitário e 4 chuveiros.</td> <td>m<sup>2</sup></td> <td>2,00</td> <td>R\$ 648,42</td> <td>R\$ 1.296,84</td> </tr> <tr> <td colspan="5"><b>TOTAL DA ETAPA</b></td> <td><b>R\$ 1.296,84</b></td> </tr> <tr> <td>2.01.000</td> <td>PROTEÇÃO E SINALIZAÇÃO</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>2.01.001</td> <td>Placa de Obra (Empresa e Gestor)</td> <td>m<sup>2</sup></td> <td>6,00</td> <td>R\$ 276,29</td> <td>R\$ 1.657,74</td> </tr> <tr> <td>2.01.002</td> <td>Isolamento de obra com tela plástica com malha de 5mm</td> <td>m</td> <td>100,00</td> <td>R\$ 3,95</td> <td>R\$ 395,00</td> </tr> <tr> <td colspan="5"><b>TOTAL DA ETAPA</b></td> <td><b>R\$ 2.452,74</b></td> </tr> <tr> <td>2.02.000</td> <td>LIGAÇÕES PROVISÓRIAS</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>2.02.001</td> <td>Ligações provisórias água, esgoto, elétrica e força</td> <td>und</td> <td>1,00</td> <td>R\$ 1.006,95</td> <td>R\$ 1.006,95</td> </tr> <tr> <td colspan="5"><b>TOTAL DA ETAPA</b></td> <td><b>R\$ 1.006,95</b></td> </tr> <tr> <td colspan="5"><b>TOTAL DO ITEM 2.0</b></td> <td><b>R\$ 4.356,28</b></td> </tr> <tr> <td>3.00.000</td> <td>TERRAPLANAGEM</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>3.00.000</td> <td>CASCALHO LATERÍTICO</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>3.00.001</td> <td>BASE ESTABILIZADA (QUADRA POLIESPORTIVA)</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>3.00.001</td> <td>Fornecimento de cascalho laterítico</td> <td>m<sup>3</sup></td> <td>80,05</td> <td>R\$ 12,80</td> <td>R\$ 1.024,64</td> </tr> <tr> <td>3.00.002</td> <td>Escavação mecânica de material de 1ª categoria, proveniente de corte de talude, com taxa exata 100%</td> <td>m<sup>3</sup></td> <td>80,05</td> <td>R\$ 2,17</td> <td>R\$ 173,71</td> </tr> <tr> <td>3.00.003</td> <td>Transporte local com caminhão basculante 6m<sup>3</sup> rodovia pavimentada (para distâncias superiores a 4km) DTM 30km</td> <td>m<sup>3</sup> Km</td> <td>1.900,00</td> <td>R\$ 0,96</td> <td>R\$ 1.831,68</td> </tr> <tr> <td>3.00.004</td> <td>Base de solo estabilizada granulométrico 100% do padrão normal</td> <td>m<sup>3</sup></td> <td>80,05</td> <td>R\$ 9,12</td> <td>R\$ 730,06</td> </tr> <tr> <td colspan="5"><b>TOTAL DA ETAPA</b></td> <td><b>R\$ 3.760,09</b></td> </tr> <tr> <td>3.01.000</td> <td>DRENAGEM DE ÁGUAS PLUVIAIS</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>3.01.001</td> <td>Caixa de visita 40 x 40 x 40cm em alvenaria, e execução de Tampa concreto 5cm</td> <td>und</td> <td>8,00</td> <td>R\$ 55,56</td> <td>R\$ 444,48</td> </tr> <tr> <td colspan="5"><b>TOTAL DA ETAPA</b></td> <td><b>R\$ 444,48</b></td> </tr> <tr> <td colspan="5"><b>TOTAL DO ITEM 3.0</b></td> <td><b>R\$ 4.204,56</b></td> </tr> <tr> <td>4.00.000</td> <td>DEMOLIÇÕES</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>4.00.001</td> <td>Demolições</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td colspan="5"><b>TOTAL DA ETAPA</b></td> <td><b>R\$ 0,00</b></td> </tr> <tr> <td colspan="5"><b>TOTAL DO ITEM 4.0</b></td> <td><b>R\$ 0,00</b></td> </tr> <tr> <td>5.00.000</td> <td>FUNDAÇÃO E ESTRUTURA</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>5.00.000</td> <td>Murada de base do alameda da quadra poliesportiva</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>5.00.001</td> <td>Construção de murada de base do alameda da quadra poliesportiva e pintura na cor cinza</td> <td>m</td> <td>114,00</td> <td>R\$ 57,33</td> <td>R\$ 6.535,82</td> </tr> <tr> <td colspan="5"><b>TOTAL DA ETAPA</b></td> <td><b>R\$ 6.535,82</b></td> </tr> <tr> <td colspan="5"><b>TOTAL DO ITEM 5.0</b></td> <td><b>R\$ 6.535,82</b></td> </tr> </tbody> </table>						ITEMS	DESCRIÇÃO	UNID	QUANT	C. UNITÁRIO	CUSTO TOTAL	1.00.000	SERVIÇOS TÉCNICOS PROFISSIONAIS					1.01.000	DESENHOS LEGAIS					01.01.000	TAXAS					01.01.001	ART de contrato da obra	und	1,00	R\$ 499,50	R\$ 499,50	<b>TOTAL DA ETAPA</b>					<b>R\$ 499,50</b>	<b>TOTAL DO ITEM 1.0</b>					<b>R\$ 499,50</b>	2.00.000	SERVIÇOS PRELIMINARES					2.00.000	CANTIERO DE OBRAS					2.00.000	CONDIÇÕES PROVISÓRIAS					2.01.001	Cantier 220 x 600cm para saneamento visando com 2 bacias, 1 lavatório, 1 sanitário e 4 chuveiros.	m <sup>2</sup>	2,00	R\$ 648,42	R\$ 1.296,84	<b>TOTAL DA ETAPA</b>					<b>R\$ 1.296,84</b>	2.01.000	PROTEÇÃO E SINALIZAÇÃO					2.01.001	Placa de Obra (Empresa e Gestor)	m <sup>2</sup>	6,00	R\$ 276,29	R\$ 1.657,74	2.01.002	Isolamento de obra com tela plástica com malha de 5mm	m	100,00	R\$ 3,95	R\$ 395,00	<b>TOTAL DA ETAPA</b>					<b>R\$ 2.452,74</b>	2.02.000	LIGAÇÕES PROVISÓRIAS					2.02.001	Ligações provisórias água, esgoto, elétrica e força	und	1,00	R\$ 1.006,95	R\$ 1.006,95	<b>TOTAL DA ETAPA</b>					<b>R\$ 1.006,95</b>	<b>TOTAL DO ITEM 2.0</b>					<b>R\$ 4.356,28</b>	3.00.000	TERRAPLANAGEM					3.00.000	CASCALHO LATERÍTICO					3.00.001	BASE ESTABILIZADA (QUADRA POLIESPORTIVA)					3.00.001	Fornecimento de cascalho laterítico	m <sup>3</sup>	80,05	R\$ 12,80	R\$ 1.024,64	3.00.002	Escavação mecânica de material de 1ª categoria, proveniente de corte de talude, com taxa exata 100%	m <sup>3</sup>	80,05	R\$ 2,17	R\$ 173,71	3.00.003	Transporte local com caminhão basculante 6m <sup>3</sup> rodovia pavimentada (para distâncias superiores a 4km) DTM 30km	m <sup>3</sup> Km	1.900,00	R\$ 0,96	R\$ 1.831,68	3.00.004	Base de solo estabilizada granulométrico 100% do padrão normal	m <sup>3</sup>	80,05	R\$ 9,12	R\$ 730,06	<b>TOTAL DA ETAPA</b>					<b>R\$ 3.760,09</b>	3.01.000	DRENAGEM DE ÁGUAS PLUVIAIS					3.01.001	Caixa de visita 40 x 40 x 40cm em alvenaria, e execução de Tampa concreto 5cm	und	8,00	R\$ 55,56	R\$ 444,48	<b>TOTAL DA ETAPA</b>					<b>R\$ 444,48</b>	<b>TOTAL DO ITEM 3.0</b>					<b>R\$ 4.204,56</b>	4.00.000	DEMOLIÇÕES					4.00.001	Demolições					<b>TOTAL DA ETAPA</b>					<b>R\$ 0,00</b>	<b>TOTAL DO ITEM 4.0</b>					<b>R\$ 0,00</b>	5.00.000	FUNDAÇÃO E ESTRUTURA					5.00.000	Murada de base do alameda da quadra poliesportiva					5.00.001	Construção de murada de base do alameda da quadra poliesportiva e pintura na cor cinza	m	114,00	R\$ 57,33	R\$ 6.535,82	<b>TOTAL DA ETAPA</b>					<b>R\$ 6.535,82</b>	<b>TOTAL DO ITEM 5.0</b>					<b>R\$ 6.535,82</b>
ITEMS	DESCRIÇÃO	UNID	QUANT	C. UNITÁRIO	CUSTO TOTAL																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																						
1.00.000	SERVIÇOS TÉCNICOS PROFISSIONAIS																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																										
1.01.000	DESENHOS LEGAIS																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																										
01.01.000	TAXAS																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																										
01.01.001	ART de contrato da obra	und	1,00	R\$ 499,50	R\$ 499,50																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																						
<b>TOTAL DA ETAPA</b>					<b>R\$ 499,50</b>																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																						
<b>TOTAL DO ITEM 1.0</b>					<b>R\$ 499,50</b>																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																						
2.00.000	SERVIÇOS PRELIMINARES																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																										
2.00.000	CANTIERO DE OBRAS																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																										
2.00.000	CONDIÇÕES PROVISÓRIAS																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																										
2.01.001	Cantier 200 x 600cm para saneamento visando com 02 bacias, 1 lavatório, 1 sanitário, 1 mictório e 4 chuveiros.	m <sup>2</sup>	2,00	R\$ 848,40	R\$ 1.296,84																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																						
<b>TOTAL DA ETAPA</b>					<b>R\$ 1.296,84</b>																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																						
2.01.000	PROTEÇÃO E SINALIZAÇÃO																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																										
2.01.001	Placa de Obra (Empresa e Gestor)	m <sup>2</sup>	6,00	R\$ 276,29	R\$ 1.657,74																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																						
2.01.002	Isolamento de obra com tela plástica com malha de 5mm	m	100,00	R\$ 3,95	R\$ 395,00																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																						
<b>TOTAL DA ETAPA</b>					<b>R\$ 2.052,74</b>																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																						
2.02.000	LIGAÇÕES PROVISÓRIAS																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																										
2.02.001	Ligações provisórias água, esgoto, elétrica e força	und	1,00	R\$ 1.006,95	R\$ 1.006,95																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																						
<b>TOTAL DA ETAPA</b>					<b>R\$ 1.006,95</b>																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																						
<b>TOTAL DO ITEM 2.0</b>					<b>R\$ 4.356,28</b>																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																						
3.00.000	TERRAPLANAGEM																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																										
3.00.000	CASCALHO LATERÍTICO																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																										
3.00.001	BASE ESTABILIZADA (QUADRA POLIESPORTIVA)																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																										
3.00.001	Fornecimento de cascalho laterítico	m <sup>3</sup>	116,02	R\$ 12,06	R\$ 1.405,08																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																						
3.00.002	Escavação mecânica de material de 1ª categoria, proveniente de corte de talude, com taxa exata 100%	m <sup>3</sup>	116,02	R\$ 2,17	R\$ 251,76																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																						
3.00.003	Transporte local com caminhão basculante 6m <sup>3</sup> rodovia pavimentada (para distâncias superiores a 4km) DTM 30km	m <sup>3</sup> Km	3.460,75	R\$ 0,06	R\$ 3.341,52																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																						
3.00.004	Base de solo estabilizada granulométrico 100% do padrão normal	m <sup>3</sup>	116,02	R\$ 9,12	R\$ 1.058,10																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																						
<b>TOTAL DA ETAPA</b>					<b>R\$ 6.136,46</b>																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																						
<b>TOTAL DO ITEM 3.0</b>					<b>R\$ 6.136,46</b>																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																						
4.00.000	DEMOLIÇÕES																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																										
4.00.001	Demolições																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																										
<b>TOTAL DA ETAPA</b>					<b>R\$ 0,00</b>																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																						
<b>TOTAL DO ITEM 4.0</b>					<b>R\$ 0,00</b>																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																						
5.00.000	FUNDAÇÃO E ESTRUTURA																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																										
5.00.001	Construção de murada de base do alameda da quadra poliesportiva e pintura na cor cinza	m	82,40	R\$ 57,33	R\$ 3.572,36																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																						
5.00.002	Formas de madeira com tábuas e sarrafos com até 3 aproveitamentos (tábuas, pilares e vigas)	m <sup>2</sup>	10,60	R\$ 40,00	R\$ 424,00																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																						
5.00.003	Escavação manual de valas, até a profundidade de 1,5m em material de 1ª categoria	m <sup>3</sup>	2,43	R\$ 24,21	R\$ 58,83																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																						
<b>TOTAL DA ETAPA</b>					<b>R\$ 4.055,19</b>																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																						
<b>TOTAL DO ITEM 5.0</b>					<b>R\$ 4.055,19</b>																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																						
ITEMS	DESCRIÇÃO	UNID	QUANT	C. UNITÁRIO	CUSTO TOTAL																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																						
1.00.000	SERVIÇOS TÉCNICOS PROFISSIONAIS																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																										
1.01.000	DESENHOS LEGAIS																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																										
01.01.000	TAXAS																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																										
01.01.001	ART de contrato da obra	und	1,00	R\$ 499,50	R\$ 499,50																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																						
<b>TOTAL DA ETAPA</b>					<b>R\$ 499,50</b>																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																						
<b>TOTAL DO ITEM 1.0</b>					<b>R\$ 499,50</b>																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																						
2.00.000	SERVIÇOS PRELIMINARES																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																										
2.00.000	CANTIERO DE OBRAS																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																										
2.00.000	CONDIÇÕES PROVISÓRIAS																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																										
2.01.001	Cantier 220 x 600cm para saneamento visando com 2 bacias, 1 lavatório, 1 sanitário e 4 chuveiros.	m <sup>2</sup>	2,00	R\$ 648,42	R\$ 1.296,84																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																						
<b>TOTAL DA ETAPA</b>					<b>R\$ 1.296,84</b>																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																						
2.01.000	PROTEÇÃO E SINALIZAÇÃO																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																										
2.01.001	Placa de Obra (Empresa e Gestor)	m <sup>2</sup>	6,00	R\$ 276,29	R\$ 1.657,74																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																						
2.01.002	Isolamento de obra com tela plástica com malha de 5mm	m	100,00	R\$ 3,95	R\$ 395,00																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																						
<b>TOTAL DA ETAPA</b>					<b>R\$ 2.452,74</b>																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																						
2.02.000	LIGAÇÕES PROVISÓRIAS																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																										
2.02.001	Ligações provisórias água, esgoto, elétrica e força	und	1,00	R\$ 1.006,95	R\$ 1.006,95																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																						
<b>TOTAL DA ETAPA</b>					<b>R\$ 1.006,95</b>																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																						
<b>TOTAL DO ITEM 2.0</b>					<b>R\$ 4.356,28</b>																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																						
3.00.000	TERRAPLANAGEM																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																										
3.00.000	CASCALHO LATERÍTICO																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																										
3.00.001	BASE ESTABILIZADA (QUADRA POLIESPORTIVA)																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																										
3.00.001	Fornecimento de cascalho laterítico	m <sup>3</sup>	80,05	R\$ 12,80	R\$ 1.024,64																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																						
3.00.002	Escavação mecânica de material de 1ª categoria, proveniente de corte de talude, com taxa exata 100%	m <sup>3</sup>	80,05	R\$ 2,17	R\$ 173,71																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																						
3.00.003	Transporte local com caminhão basculante 6m <sup>3</sup> rodovia pavimentada (para distâncias superiores a 4km) DTM 30km	m <sup>3</sup> Km	1.900,00	R\$ 0,96	R\$ 1.831,68																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																						
3.00.004	Base de solo estabilizada granulométrico 100% do padrão normal	m <sup>3</sup>	80,05	R\$ 9,12	R\$ 730,06																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																						
<b>TOTAL DA ETAPA</b>					<b>R\$ 3.760,09</b>																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																						
3.01.000	DRENAGEM DE ÁGUAS PLUVIAIS																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																										
3.01.001	Caixa de visita 40 x 40 x 40cm em alvenaria, e execução de Tampa concreto 5cm	und	8,00	R\$ 55,56	R\$ 444,48																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																						
<b>TOTAL DA ETAPA</b>					<b>R\$ 444,48</b>																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																						
<b>TOTAL DO ITEM 3.0</b>					<b>R\$ 4.204,56</b>																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																						
4.00.000	DEMOLIÇÕES																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																										
4.00.001	Demolições																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																										
<b>TOTAL DA ETAPA</b>					<b>R\$ 0,00</b>																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																						
<b>TOTAL DO ITEM 4.0</b>					<b>R\$ 0,00</b>																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																						
5.00.000	FUNDAÇÃO E ESTRUTURA																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																										
5.00.000	Murada de base do alameda da quadra poliesportiva																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																										
5.00.001	Construção de murada de base do alameda da quadra poliesportiva e pintura na cor cinza	m	114,00	R\$ 57,33	R\$ 6.535,82																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																						
<b>TOTAL DA ETAPA</b>					<b>R\$ 6.535,82</b>																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																						
<b>TOTAL DO ITEM 5.0</b>					<b>R\$ 6.535,82</b>																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																						

Formatação idêntica: Fonte e disposição da planilha. Mudança apenas das cores utilizadas e da logo da empresa. O item demolição apresentado nas propostas não consta em nenhum orçamento estimativo na Administração.

198. Reforçando ainda mais a prova de simulação de competição entre os participantes, destaca-se o vínculo entre os sócios, representantes legais e prepostos das empresas, como apresentado a seguir (cada empresa representada por uma cor):

**Tabela 38 – Relacionamentos entre empresas participantes de Convites nas RA's**

<b>AM Construções e Reformas Ltda.</b>	
<b>Sócio</b>	<b>Vínculo</b>
N.R.O	Representante na Licitação da <b>Construtora Impacto</b> e Transportes Ltda. Representante na Licitação da <b>Jaraguá Construções</b> Paisagismo, serviços e Incorporação Ltda.
<b>Responsável Técnico</b>	<b>Vínculo</b>
L.C.O	Responsável Técnico da empresa <b>Ismar Carvalho</b> de Oliveira - ME
Mesmo Telefone utilizado pela <b>LV dos Santos</b> Construções - 3562 6381	





**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

<b>LV dos Santos Construções e Reforma Ltda. ME</b>	
<b>Vínculo</b>	
Mesmo Telefone utilizado pela <b>AM Construções</b> e Reformas Ltda. - 3562 6381	
Endereço QD. 31 Conjunto 23 Lote 04 - sala 101 – Paranoá – mesmo endereço da <b>Ami Construções</b> e Serviços e Segurança Ltda. ME.	

<b>Ismar Carvalho de Oliveira - ME</b>	
<b>Responsável Técnico</b>	<b>Vínculo</b>
L.C.O	Responsável Técnico da empresa <b>AM Construções</b> e Reformas Ltda.
<b>Vínculo</b>	
Cadastro no mesmo endereço da <b>AM Construtora</b> . QSC 19 Chácara 27 Conjunto G Lote 15b	

<b>Construtora Impacto e Transportes Ltda.</b>	
<b>Sócio</b>	<b>Vínculo</b>
Ex-Sócio (4/02 a 03/08) A.G.C	Sócio da <b>Ami Construções</b> , localizada no mesmo endereço da Empresa <b>LV dos Santos</b> Construções e Reforma Ltda. ME
<b>Representante na Licitação</b>	<b>Vínculo</b>
N.R.O	Sócia da <b>AM Construções</b> e Reformas Ltda.
	Representante na Licitação da <b>Jaraguá Construções</b> Paisagismo, serviços e Incorporação Ltda.

<b>Jaraguá Construções Paisagismo, serviços e Inc. Ltda.</b>	
<b>Sócio</b>	<b>Vínculo</b>
Ex-Sócio (4/02 a 03/08) A.G.C	Sócio da <b>Ami Construções</b> e Serviços e Segurança Ltda., localizada no mesmo endereço da Empresa <b>LV dos Santos</b> Construções e Reforma Ltda. ME
<b>Representante na Licitação</b>	<b>Vínculo</b>
N.R.O	Sócia da <b>AM Construções</b> e Reformas Ltda.
	Representante na Licitação da <b>Construtora Impacto</b> e Transportes Ltda.





**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

<b>Pró Jardim Empreiteira de obras Ltda.</b>	
<b>Responsável Técnico</b>	<b>Vínculo</b>
E.M.F	Representante legal da empresa <b>Mandala Indústria e Comércio de Pré-Moldados Ltda.</b>

<b>Mandala Indústria e Comércio de Pré-Moldados Ltda.</b>	
<b>Sócio</b>	<b>Vínculo</b>
E.M.F	Sócio da <b>Pró Jardim Empreiteira De Obras Ltda - 00.739.565/0001-95 - 12/06 a 07/15</b>

### **Administração Regional do Núcleo Bandeirante (Processo nº 136.000.184/13)**

199. Constatou-se, também, ocorrência de conluio em contratação realizada pela Administração Regional do Núcleo Bandeirante.

Tabela 39 – Informações Processo 136.000.184/2013 do Núcleo Bandeirante

<b>Número do Processo</b>	<b>136.000.184/2013</b>
<b>Objeto</b>	Construção de calçadas, rampas de acessibilidade e instalação de meios fios - 3ª avenida <sup>64</sup>
<b>Local</b>	Núcleo Bandeirante
<b>Convite</b>	19/2013
<b>Contrato</b>	23/2013
<b>Empresa Vencedora</b>	Avant construções Ltda. – 17.642.905/0001-68
<b>Demais Participantes</b>	Hexágono Construções Comércio e Indústria - CNPJ 00.735.571/0001-74 Actyon Construtora Ltda. - ME - 15.696.836/0001-40

200. Neste caso, identificou-se um vínculo societário entre as empresas Avant construções Ltda (Contratada) e Actyon Construtora Ltda, conforme tabela abaixo<sup>65</sup>:

Tabela 40 – Informações Sócio R.V.M

<b>Sócio - R.V.M – CPF 620.xxx.xxx-68</b>			
<b>Empresa</b>	<b>Data de início</b>	<b>Data de Saída</b>	<b>% participação</b>
Avant construções Ltda. – 17.642.905/0001-68	26/08/2015	25/04/2016	90,00
Actyon Const. Ltda. ME - 15.696.836/0001-40	01/06/2012	-	100,00

201. Tais vinculações demonstram a simulação de competitividade, apresentando a existência de conluio entre os participantes.

### **Da baixa transparência e competição na utilização de Cartas-Convites**

202. A licitação na modalidade Convite, por realizar-se de forma mais simplificada e exigir apenas a convocação de, no mínimo, 3 (três) empresas, propicia o

<sup>64</sup> Posteriormente o objeto foi alterado.

<sup>65</sup> PT 06 – Indícios de Conluio (e-doc 4968AA22)



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

direcionamento e o conluio entre os convocados.

203. De forma a atender o disposto no art. 22, § 3º da Lei 8.666/93<sup>66</sup>, as administrações vêm afixando, nos murais de suas sedes, cópias do instrumento convocatório.

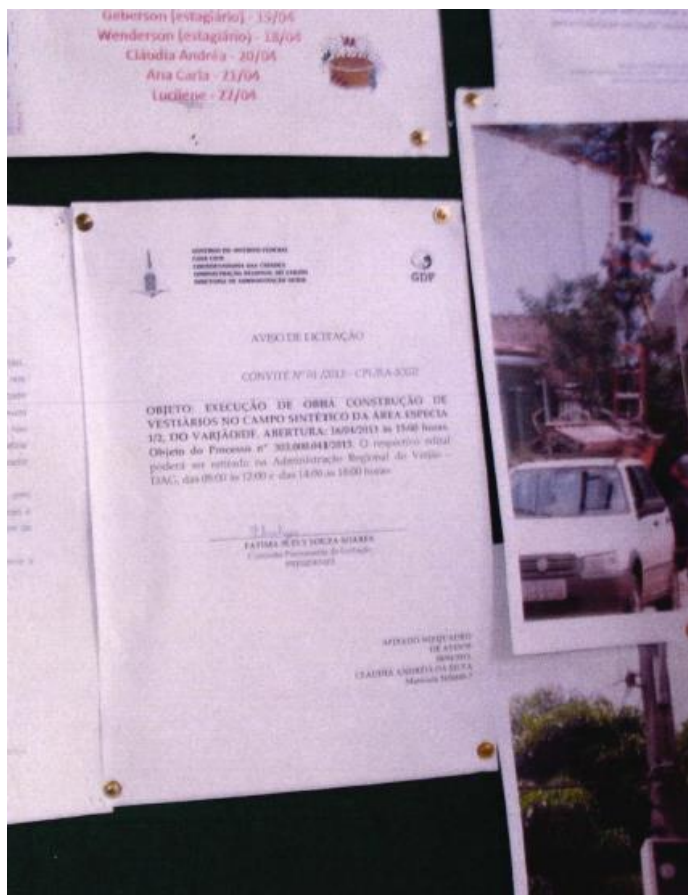


Figura 7 – Foto comprovando a publicidade do Convite no Varjão (Processo nº 303.000.041/2013)

204. Todavia, em que pese tal procedimento adequar-se ao mandamento legal, entende-se que este modelo deve ser aprimorado, pois não se encontra consentâneo com os tempos atuais, que é orientado pela transparência e acesso à informação.

205. A legislação de regência foi editada em 1993, portanto, há mais de 23 anos, época em que não se dispunha dos instrumentos tecnológicos hoje existentes.

206. A falta de transparência da publicação e aviso aos potenciais licitantes resulta em uma baixa competitividade, conforme representado pelo número reduzido de participantes nos certames.

<sup>66</sup> “§ 3º Convite é a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 3 (três) pela unidade administrativa, **a qual afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório** e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 (vinte e quatro) horas da apresentação das propostas.”



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

Tabela 41 – Número de participantes nos certames (PT 02 – Relação de Processos)

Número de Participantes	Quantidade de licitações	Percentual
De 3 a 4	368	92,7%
De 5 a 6	25	6,3%
Mais que 6	4	1,0%

207. Tal fato afeta também o percentual de desconto apresentado pelas empresas, pois a redução do valor da proposta é compatível com o nível de competitividade da licitação. Além disso, destaca-se o fato da possibilidade de combinação dos preços em casos de conluio.

208. O valor médio de desconto dos processos analisados foi de apenas R\$ 3.930,72 em relação ao valor orçado pela Administração.

Tabela 42 – Relação do desconto oferecido pelas empresas em relação ao orçamento (PT 02 – Relação de Processos)

Descontos	Quantidade de licitações	Percentual
Menor ou igual a 1%	50	12,6%
Entre 1% a 5%	321	80,9%
Maior que 5%	26	6,5%

209. Por não serem cadastrados em nenhum sistema informatizado, os dados referentes à licitação não são facilmente acessados, tanto por eventuais interessados em participar do certame, quanto pelos órgãos de controle.

210. Nesse ponto, cabe registrar que a Subsecretaria de Compras Governamentais – SCG, da Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal, vem desenvolvendo um novo programa de acompanhamento de compras e contratos no âmbito do Distrito Federal, denominado **Programa Gestão de Compras Governamentais do Distrito Federal - COMPRASDF**, instituído pelo Decreto nº 37.729/16 que assim estabelece:

*Art. 1º Fica instituído no âmbito do Distrito Federal o Programa Gestão de Compras Governamentais do Distrito Federal - COMPRASDF, aplicável às aquisições e à contratação de serviços no âmbito do Distrito Federal.*

*§1º O COMPRASDF reúne ações que visam modernizar o ciclo de compras públicas e aperfeiçoar o gerenciamento da cadeia integrada de suprimentos dos órgãos e entidades do Poder Executivo do Governo do Distrito Federal.*

*§2º O COMPRASDF está alinhado aos objetivos estratégicos do Programa GESTÃO DF, para assegurar o equilíbrio fiscal e a capacidade de investimento estatal, além de dotar o governo de mecanismos para buscar eficiência de execução e de gestão para resultados.*

*Art. 2º São objetivos do Programa COMPRASDF:*

*I - Contribuir na gestão da despesa, visando à redução dos custos e melhoria da qualidade dos gastos nas compras públicas;*

*II - Eliminar o desabastecimento e o desperdício na distribuição de materiais adquiridos pelos órgãos e entidades do Governo do Distrito Federal;*

*III - Padronizar e racionalizar as compras governamentais, com a centralização das compras de itens comuns e a normatização das*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

**compras descentralizadas;**

*IV - Monitorar indicadores de desempenho para uma efetiva gestão por resultados, visando prestar melhores serviços ao cidadão;*

*V - Garantir mais transparência e participação da sociedade no ciclo de compras pública;*

*VI - Promover o desenvolvimento da economia local e a sustentabilidade nas compras públicas;*

*VII - Ampliar a participação das Microempresas, das Empresas de Pequeno Porte e dos Microempreendedores Individuais nas compras governamentais do Distrito Federal.*

*Art. 3º O Programa COMPRASDF será coordenado pela Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão - SEPLAG, a quem compete:*

*I - supervisionar as ações do Programa COMPRASDF e editar, por atos específicos, normas e medidas para sua efetivação;*

***II - atuar como órgão central na gestão do ciclo de compras públicas, com o objetivo de incluir os órgãos e entidades integrantes da estrutura administrativa do GDF no Programa COMPRASDF;***

***III - disponibilizar portal de compras governamentais e demais sistemas corporativos de suporte ao ciclo de compras públicas do Distrito Federal, que passarão a ser de uso obrigatório para todos os órgãos e entidades do GDF;***

*IV - propor atualização do marco legal relativo ao ciclo de compras públicas do GDF;*

*V - instituir sistema de indicadores para o acompanhamento, avaliação e melhoria do ciclo de compras públicas do GDF;*

*VI - desenvolver programa de capacitação junto aos servidores dos órgãos e entidades do GDF, voltado à operacionalização do Programa COMPRASDF;*

*VII - organizar base de dados de boas práticas em compras públicas; e*

*VIII - ampliar os controles internos com o objetivo de mitigar os riscos do ciclo de compras públicas.*

*Art. 4º Todos os órgãos e entidades do GDF devem colaborar para a efetivação do Programa COMPRASDF. (g.n.)*

211. Oportuno também ressaltar que a Lei de Acesso à Informação<sup>67</sup> também trouxe novos paradigmas para a Administração Pública, dentre eles, a obrigatoriedade da transparência ativa, que exige a divulgação de todos editais de licitação, ao qual a Carta-Convite deveria ser equiparada<sup>68</sup>.

212. Diante de tal oportunidade, e considerando as falhas ora apontadas, decorrentes, dentre outros fatores, da ausência de publicidade e controle dos procedimentos atinentes à licitação na modalidade Convite, entende-se pertinente determinar à Subsecretaria de Compras Governamentais que implante procedimentos

<sup>67</sup> Lei nº 4.990/2012 – Regula o acesso a informações no DF.

<sup>68</sup> Instrução Normativa nº 02/2015 – CGDF – Disciplina a divulgação nos sítios oficiais do órgãos e entidades do DF.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

para que as licitações sejam, obrigatoriamente, registradas no sistema informatizado a ser desenvolvido, compreendendo todas as fases do processo, especialmente quanto à questão da publicidade e transparência, em consonância com o inciso V do art. 3º da IN 02/2015-CGDF:

*Art. 3º A transparência ativa é o dever de promover, independente de requerimento, a divulgação de informações de interesse geral ou coletivo, produzidas ou custodiadas pelos órgãos e entidades do Poder Executivo do Distrito Federal, em seus sítios oficiais na rede mundial de computadores – Internet.*

*§1º Na divulgação das informações de que trata o caput, devem constar, no que couber, no mínimo:*

*V – Informações concernentes a procedimentos licitatórios, com os respectivos editais, anexos e resultados, bem como todos os contratos celebrados;*

213. Entende-se adequado, ainda, que seja disponibilizada a possibilidade de as empresas cadastradas, mas não convidadas inicialmente, manifestarem interesse em participar do certame por meio do próprio sistema, observando o disposto no mandamento legal<sup>69</sup>.

214. Entretanto, considerando que a ferramenta não será implantada imediatamente, entende-se pertinente que as Administrações Regionais, de forma a dar maior publicidade aos certames, especialmente os realizados na modalidade Convite, publiquem os avisos de licitação em seus respectivos sites institucionais.

215. Sugere-se, ainda, que tal determinação seja ampliada à Secretaria das Cidades, órgão a quem compete coordenar e supervisionar as ações das Administrações Regionais, estabelecendo normas, padrões e procedimentos para a racionalização e o aperfeiçoamento do funcionamento e prestação de serviços pelas Administrações Regionais<sup>70</sup>, inserindo em seu site informações referentes às licitações realizadas por todas as RA's.

### **Causas**

216. Limitação e direcionamento na convocação de participantes. Ausência de publicidade do certame.

### **Efeitos**

217. Ausência de competitividade. Possível contratação com sobrepreço.

### **Considerações dos Auditados e Posicionamento da Equipe de Auditoria**

218. Quanto ao Achado 2 ('*Conluio entre as empresas participantes nas licitações*'), apontaram-se proposições à Secretaria de Estado de Planejamento,

---

<sup>69</sup> "§ 3º Convite é a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 3 (três) pela unidade administrativa, a qual afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 (vinte e quatro) horas da apresentação das propostas."

<sup>70</sup> Decreto nº 37.625/16.





**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

Orçamento e Gestão do Distrito Federal e à Secretaria de Estado das Cidades, quanto aos quesitos de publicidade e controle dos procedimentos atinentes à licitação na modalidade Convite, dentre outras.

219. No entanto, somente a Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal se manifestou quanto ao achado.

*Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão do DF*

220. A Secretária de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão, Sr<sup>a</sup> Leany Barreiro de Souza Lemos, por intermédio do Ofício SEI-GDF nº 165/2017-SEPLAG/GAB<sup>71</sup> encaminhou os esclarecimentos solicitados que, em síntese, registram estar em desenvolvimento o sistema informatizado ComprasDF.

221. Assim, apresentou as fases do projeto, iniciadas em 2016 e com previsão de término para 2018. Especificamente quanto à proposição levantada no achado, a Secretaria assim se manifestou:

***“Com relação ao registro das licitações e suas dispensas legais, ponto questionado na Decisão nº 63/2017 - TCDF, informa-se que o sistema de compras e licitações atende essa funcionalidade e estará disponível quando finalizarmos sua implantação em todas as setoriais do GDF, que está planejada para a fase 3 (2018)”. (g.n.)***

*Posicionamento da equipe de auditoria*

222. Entende-se que a implantação de sistema informatizado ComprasDF pode vir a trazer maior transparência e publicidade às contratações no âmbito do DF, seja por meio de Convite ou outra modalidade licitatória.

223. Por conseguinte, a possibilidade de existência de conluio entre as empresas, maculando a competitividade, poderá ser atenuada. Entende-se que a SEPLAG está adotando medidas de sua competência quanto à questão, em concordância com as sugestões e apontamentos levantados no achado.

224. Do exposto, sugere-se manter as proposições do Relatório Prévio de Auditoria, com o fito de aperfeiçoar as contratações públicas no DF, dando maior publicidade e transparência às licitações.

***Proposições***

225. Posto isso, sugere-se ao egrégio Plenário as seguintes proposições:

- I. Autorizar o envio de cópia do presente Relatório de Auditoria e do PT 06 à Delegacia de Repressão aos Crimes contra a Administração Pública – DECAP, de forma a subsidiar o inquérito policial em andamento, bem como ao MPDFT para as devidas providências.
- II. Determinar à Secretaria de Estado de Planejamento Orçamento e Gestão do Distrito Federal, por meio da Subsecretaria de Compras Governamentais – SCG, que adote medidas para que nas licitações no âmbito do executivo distrital, incluindo as realizadas na modalidade Convite, sejam, obrigatoriamente, registradas todas as fases do processo no sistema informatizado de compras e

---

<sup>71</sup> e-Doc 960AC292-c.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

licitações, nos termos do Programa Gestão de Compras Governamentais do Distrito Federal – COMPRASDF, instituído pelo Decreto nº 37.729/16;

- III. Determinar à Secretaria das Cidades e às Administrações Regionais que, nos termos do inciso V do art. 3º da IN 02/2015-CGDF, publiquem os avisos de licitação em seus respectivos sites, especialmente os realizados na modalidade Convite, com o intuito de dar maior transparência e publicidade aos certames.

### **Benefícios Esperados**

226. Transparência nas contratações realizadas na modalidade Convite. Ampliação da competitividade. Facilidades de acompanhamento pelos órgãos de controle.

### **2.2 QA 2 – Existiram casos de superfaturamento por sobrepreço ou quantidades nas obras públicas em que as licitações foram fracionadas?**

*Sim. Verificaram-se casos de superfaturamento por sobrepreço e por quantidades orçadas desnecessariamente. Além disso, a análise da execução das obras apurou pagamento por serviços não executados ou executados com qualidade inferior à exigida.*

#### **2.2.1 Achado 3 – Falhas no planejamento da contratação e na elaboração dos orçamentos**

##### **Critérios**

227. Os custos unitários considerados no orçamento estimativo devem ser compatíveis com as tabelas da Novacap, SINAPI ou com as cotações de mercado (em caso de se utilizar pesquisa de preços).

228. As quantidades de itens devem estar adequadas aos projetos para a execução da obra.

##### **Análises e Evidências**

229. Inicialmente, foram destacados alguns processos com maior risco de terem irregularidades (processos fracionados ou com indícios de conluio) para que fossem analisados a compatibilidade de preços com as Tabelas de Referência empregadas no momento do orçamento.

230. No entanto, observaram-se casos que inviabilizaram uma comparação efetiva, como indisponibilidade da data de referência utilizada para confecção do orçamento. Para esses processos, somente através de pesquisa minuciosa mês a mês seria possível inferir qual foi a tabela utilizada pela Administração, o que já representa uma falha na elaboração do orçamento.

231. Assim, após a verificação de alguns preços em que a tabela referência estava identificada, observou-se que os valores estavam adequados<sup>72</sup>. Dessa forma,

<sup>72</sup> PT 09 – Pesquisa de preços na Curva de ABC (e-doc AE31F87B-e).



para fins de otimizar os trabalhos e priorizar as questões mais relevantes, optou-se por aprofundar as análises nos critérios quantitativos e de fiscalização da execução das obras, sem, contudo, deixar de identificar outros tipos de falhas de planejamento que poderiam afetar os preços, tais como:

#### Inexistência de memória de cálculo dos itens quantificáveis

232. A aferição dos quantitativos orçamentários dependem dos estudos e projetos realizados para planejar a execução da obra. No entanto, em **todos os processos analisados**<sup>73</sup> não houve demonstração da memória de cálculo para confronto do quantitativo dos itens, impossibilitando uma crítica efetiva sobre o orçamento estimativo.

233. É o caso, por exemplo, das quantidades de Transporte e Momento Extraordinário. Não existe a informação sobre a distância das jazidas para efetuar o cálculo, bem como do estudo realizado de verificação do volume do solo para averiguar se o quantitativo está compatível.

234. As quantidades são incluídas na planilha orçamentária sem quaisquer justificativas de cálculo, impedindo uma fiscalização efetiva de alguns itens que não podem ser verificados após a conclusão das obras (serviços de terraplanagem, por exemplo).

#### Inexistência da data de referência das tabelas de preços

235. Os orçamentos da Administração utilizam para fins de cotação de preços duas alternativas: utilização de uma tabela de preços pública (SINAPI, SICRO e NOVACAP) ou pesquisa de preços no mercado.

236. Para obras, é comum a utilização das tabelas de referência, conforme descrito neste processo do Recanto das Emas:

#### **PLANILHA ORÇAMENTÁRIA**

Os quantitativos apresentados na planilha da Administração, não deverão ser tomados como definitivos haja vista que apenas subsidiam a compreensão do conjunto das Obras e / ou Serviços a serem executados, e os preços unitários foram colhidos na Tabela de Preços de Serviços e Insumos – SINAPI - fornecidos pela CEF – Caixa Econômica Federal, e na Tabela de Preços e Serviços – DU - fornecido pela Novacap, no que couber;

Figura 8 – Informação sobre a pesquisa de preços (Processo nº 145.000.374/2015)

237. No entanto, apesar da inclusão do código e da fonte de extração dos custos unitários de cada item, o orçamento não apresentou qual a data base utilizada para sua confecção.

<sup>73</sup> PT 08 – Orçamentos das obras (e-doc 138CB743-e).



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

4.2 ALAMBRADOS							
Item	Código	Fonte	Descrição	Unid.	Quant.	Custo Unit.	Custo Total
4.2.1	74244/001	SINAPI	ALAMBRADO PARA QUADRA POLIESPORTIVA, ESTRUTURADO POR TUBOS DE AÇO GALVANIZADO, COM COSTURA, DIN 2440, DIAMETRO 2", COM TELA DE ARAME GALVANIZADO, FIO 14 BWG E MALHA QUADRADA 5X5CM	m2	115,000	R\$ 103,83	R\$ 11.940,45
4.2.2	73794/001	SINAPI	PINTURA COM TINTA PROTETORA ACABAMENTO GRAFITE ESMALTE SOBRE SUPERFICIE METALICA, 2 DEMAOS	m	260,000	R\$ 25,69	R\$ 6.679,40
<b>SUB-TOTAL</b>							<b>R\$ 18.619,85</b>
4.3 EQUIPAMENTOS							
Item	Código	Fonte	Descrição	Unid.	Quant.	Custo Unit.	Custo Total
4.3.1	5018	NOVACAP	BALIZAS DE FERRO GALVANIZADO D= 2 1/2", COM LUVAS, CHUMBADORES E REDE DE TELA, PADRÃO FBFS	Par	1,000	R\$ 998,56	R\$ 998,56
4.3.2	5017	NOVACAP	FORNECIMENTO E COLOCAÇÃO DE TABELA DE COMPENSADO NAVAL, COM ACABAMENTO DE CANTONEIRA DE 1 1/4" X 3/4" X 20 mm, ARO METÁLICO E REDE DE NYLON, PADRÃO FBB	Par	1,000	R\$ 1.162,58	R\$ 1.162,58
<b>SUB-TOTAL</b>							<b>R\$ 2.161,14</b>

Figura 9 – Código e fonte da pesquisa de preços (Processo nº 145.000.374/2015)

238. Assim, verifica-se a informação da fonte de pesquisa utilizada para os preços do orçamento, no entanto, não é possível apurar de que mês e ano os preços foram retirados, visto que essas tabelas são dinâmicas (a tabela SINAPI é atualizada mensalmente, por exemplo).

239. Essa falha, além de impedir uma fiscalização mais eficiente, dificulta também a realização de uma análise comparativa entre os preços praticados pela Administração Pública.

240. Tal fato não foi uma situação isolada, conforme observado também em processos da Ceilândia<sup>74</sup>:

03.01.001	DU 4208		FORNECIMENTO DE CASCALHO LATERITICO	m³	116,02	R\$ 12,80	R\$ 1.485,06
03.01.002	SINAP 74205/001		ESCAVACAO MECÂNICA DE MATERIAL 1A. CATEGORIA, PROVENIENTE DE CORTE DESUBLEITO (C/ TRATOR ESTEIRAS 160HP)	m³	116,02	R\$ 2,17	R\$ 251,76
03.01.003	SINAP 72881		TRANSPORTE LOCAL COM CAMINHAO BASCULANTE 6 M3, RODOVIA PAVIMENTADA ( PARA DISTANCIAS SUPERIORES A 4 KM ) DTM 30 KM	m³.Km	3.480,75	R\$ 0,96	R\$ 3.341,52
03.01.004	SINAP 72911		BASE DE SOLO ESTABILIZADA GRANUMETRICAMENTE 100% DO PROCTON NORMAL	m³	116,02	R\$ 9,12	R\$ 1.058,10
<b>Subtotal item 3.1</b>							<b>R\$ 6.136,44</b>
<b>Subtotal item 3.0</b>							<b>R\$ 6.136,44</b>

Figura 10 – Código e fonte da pesquisa de preços (Processo nº 138.000.196/2013)

### Incompatibilidade entre a data da base de preços utilizadas e o período da licitação

241. Verificou-se incompatibilidade (referência incorreta) entre a base de preços utilizada nas planilhas orçamentárias e o período de contratação. Assim, os processos eram licitados com preços de referência antigos, desconsiderando assim atualizações do mercado.

<sup>74</sup> PT 8 – Orçamento das obras, fls. 2 a 12 referentes aos Processos 138.000.196/2013 e 138.000.480/2014 (e-doc 138CB743-e).





**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

242. A título de ilustração, no Processo nº 366.000.277/2014 da Administração Regional de Vicente Pires, autuado em agosto/2014, consta como base de preços o SINAPI (12/2013), PINI (02/2013) e NOVACAP (06/2013). Posto isso, observa-se uma incoerência entre o período referenciado e a data de encaminhamento do projeto e planilha orçamentária (15/08/2014).

					TOTAL DA ETAPA	R\$ 80.265,27
04.00.000	SERVIÇOS COMPLEMENTARES					
04.01.000	ADMINISTRAÇÃO DA OBRA					
04.01.101	ENGENHEIRO DE OBRA PLENO (2 MESES)	H	88,00	R\$ 98,98	R\$ 8.710,24	INSUMOS SINAPI - 2707
04.01.102	ENCARREGADO GERAL	H	132,00	R\$ 19,87	R\$ 2.622,84	SINAPI - 4083
05.01.103	VIGIA NOTURNO (2 MESES)	H	264,00	R\$ 10,81	R\$ 2.853,84	SINAPI - 10508
					<b>TOTAL DA ETAPA</b>	<b>R\$ 14.196,92</b>
					<b>TOTAL DOS SERVIÇOS</b>	<b>121.458,55</b>
					<b>BDI 23,44%</b>	<b>R\$ 28.469,88</b>
					<b>CUSTO TOTAL</b>	<b>R\$ 149.928,43</b>
BASE DE REFERÊNCIAS DE PREÇOS: TABELA SINAPI (12/2013), TABELA TCPO13-PINI (FEV/13), TABELA NOVACAP (06/2013) - REGIÃO: BRASÍLIA-DF						
Esta planilha é orientativa. Desta forma, é de inteira responsabilidade do contratado as quantidades e valores necessários a completa execução da obra.						

Figura 11 – Referência incorreta de preços (Processo nº 366.000.277/2014)

243. No caso, verifica-se a distância temporal entre a data de elaboração do projeto e a data base utilizada como referência no processo:

Tabela 43 – Tempo de desatualização da base de preços referenciada (Processo nº 366.000.277/2014)

Tabela	Data base de referência	Tempo de desatualização
SINAPI	12/2013	8 meses
PINI	02/2013	20 meses
NOVACAP	06/2013	16 meses

244. Da mesma forma, o processo do Riacho Fundo II<sup>75</sup>, orçado em março/2013, apresenta as seguintes bases de preços utilizadas para elaboração do orçamento:

**OBRA: EXPANSÃO DO EDIFÍCIO SEDE DA RA XXI**  
**LOCAL: EDIFÍCIO SEDE DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DO RIACHO FUNDO II**

ITENS	DESCRIÇÃO	UND	QUANT.	C. UNIT(R\$)	CUSTO TOTAL (R\$)	FONTE
07.01.000	LIMPEZA DE OBRAS					
07.01.100	LIMPEZA FINAL					
07.01.101	LIMPEZA geral	m²	118,57	0,31	36,76	serviços diversos 01/08/2012
07.01.102	ALUGUEL DE CONTAINER P/ LIMPEZA	mês	2,00	251,00	502,00	serviços diversos 01/08/2012
					<b>TOTAL DA ETAPA</b>	<b>538,76</b>
					<b>BDI 29,19%</b>	<b>32.200,28</b>
					<b>CUSTO TOTAL</b>	<b>149.830,30</b>
BASE DE REFERÊNCIAS DE PREÇOS: TABELA SINAPI (09/2011), TABELA TCPO13-PINI (JUNHO/11), TABELA NOVACAP - REGIÃO: BRASÍLIA-DF						
<b>BDI= 29,19% INCLUSO NOS PREÇOS CONFORME TABELA DO NOVACAP</b>						
Esta planilha é orientativa. Desta forma, é de inteira responsabilidade do contratado as quantidades e valores necessários a completa execução da obra.						
Riacho Fundo II-DF, 1 de março de 2013.						

Figura 12 – Bases de referência de preços (Processo nº 366.000.031/2013)

<sup>75</sup> Processo nº 366.000.031/2013.





**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

245. Além do lapso temporal entre a data do orçamento e as tabelas de preços, observa-se também a inexistência da data referente a tabela NOVACAP:

**Tabela 44 – Tempo de desatualização da base de preços referenciada (Processo nº 366.000.031/2013)**

Tabela	Data base de referência	Tempo de desatualização
<b>SINAPI</b>	09/2011	1 ano e 7 meses
<b>PINI</b>	06/2011	1 ano e 10 meses
<b>NOVACAP</b>	Sem referência	-
<b>Serviços diversos</b>	08/2012	8 meses

246. Desta forma, verifica-se que a elaboração dos orçamentos não possui coerência quanto ao período de coleta dos preços referenciados, conforme demonstrado nos processos do PT 07 - Falhas de orçamento.

Composição de custos superestimados

247. Os serviços profissionais de engenheiros alocados na execução das obras variam conforme a experiência do profissional: engenheiro Sênior, Pleno ou Júnior<sup>76</sup>.

248. A escolha da qualificação deve ser compatível com o projeto a ser executado, tendo em vista a adequação a real necessidade, bem como a variação de preços de cada um, conforme observa-se na Tabela de Preços da Novacap<sup>77</sup>:

**Tabela 45 – Relação de Engenheiros da Tabela Novacap**

Código	Descrição	Unidade	Preço Unitário (R\$)
<b>1011</b>	Arquiteto ou Engenheiro Sênior	H	99,36
<b>1012</b>	Arquiteto ou Engenheiro Pleno	H	75,90
<b>1013</b>	Arquiteto ou Engenheiro Junior	H	60,06
<b>1014</b>	Mão de obra, engenheiro civil de campo Júnior	H	60,06

249. Para todas as obras analisadas, entende-se que a execução é de mínima complexidade (execução de estacionamentos, parquinhos, academias para idosos ao ar livre, execução de meios-fios, desobstrução de bocas de lobo, etc) e que não há motivação técnica para a cotação de um Engenheiro Sênior ou Pleno.

250. Apesar disso, muitos orçamentos cotaram serviços de profissionais mais experientes, ocasionando um aumento de custos indevidos. Há, inclusive, o caso de

<sup>76</sup> A distinção entre Sênior, Pleno e Júnior pode variar de empresa a empresa, contudo referem-se aos anos de experiência. Júnior seria o Engenheiro recém-formado, capacitado para executar tarefas de pequena ou média complexidade. Pleno representa o Engenheiro com experiência capacitado a orientar e buscar soluções próprias. Sênior seria aquele que dá o suporte aos Engenheiros Júnior e Pleno. Algumas empresas exigem uma especialização em alguma área para alterar a classificação.

<sup>77</sup> Data base: fevereiro de 2016.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

cotação de itens em duplicidade: Engenheiros<sup>78</sup> de “obra” e de “campo” para a execução de cercas em volta da biblioteca do Núcleo Bandeirante. Obviamente, Engenheiro de Obra e campo exercem a mesma função, qual seja, acompanhar a execução dos serviços *in loco*.

06.00.000	SERVIÇOS AUXILIARES E ADMINISTRATIVOS						
06.01.000	ADMINISTRAÇÃO DA OBRA						
06.01.100	PESSOAL						
06.01.101	ENGENHEIRO DE CAMPO (1/8)	MÊS	2,00	2.118,16	<b>4.236,32</b>	SERVIÇOS DIVERSOS 13/06/2011 NOVACAP	
06.01.01	ENGENHEIRO DE OBRA	MÊS	2,00	1.799,60	<b>3.599,20</b>	SERVIÇOS DIVERSOS 13/06/2011 NOVACAP	

Figura 13 – Cotação de serviços profissionais de engenheiro (Processo nº 136.000.069/2013)

251. O serviço em duplicidade, considerando o menor valor do engenheiro, gerou um **prejuízo no valor de R\$ 4.547,51** (incluído o valor do BDI), de acordo com a proposta vencedora do certame<sup>79</sup>.

252. Como exemplo do impacto financeiro desses profissionais frente ao orçamento da obra, apresentam-se os custos estimados dos serviços de mão-de-obra de alguns processos:

Tabela 46 – Variação dos custos profissionais de Engenheiro em obras do Núcleo Bandeirante (Engenheiro Pleno)

Processo	Engenheiro Pleno (qtde. horas)	Engenheiro Pleno (R\$)	Total Eng. Pleno (R\$)	Objeto
136.000.239/2013 (*)	100	105,41	10.541,00	Revitalização de Quadra de Esporte e Parque Infantil - Divinéia
136.000.075/2014 (*)	88	107,09	9.423,92	Construção de estacionamento na 2ª av. entre os blocos 600/640
136.000.139/2014 (*)	264	107,09	<b>28.271,76</b>	Execução de Obras de Reforma e Urbanização de entrequadras - conjunto 1780 3ª Av. e blocos 1945, 1995, 2045 Divinéia.
136.000.076/2014 (*)	264	107,09	<b>28.271,76</b>	Urbanização, com blocos intertravados, de becos nos conjuntos 171, 191 e 211
136.000.184/2013 (*)	80	105,40	8.432,00	Construção de calçadas, rampas de acessibilidade e instalação de meios fios - 3ª avenida

253. Além da variação da qualificação dos profissionais, que alteraram os preços do item em até 99,97% (de R\$ 53,82 do júnior para 107,09 do pleno), causou estranheza também a variação do número de horas de trabalho cotadas em até 312,5% (de 44 a 264 horas), o que representa um custo excessivo e desnecessário por conta da simplicidade das obras.

254. Como exemplo, verifica-se o caso de três obras fracionadas no SIA, licitadas no mesmo dia e orçadas no mesmo mês, em que a diferença de preços dos engenheiros e do número de horas não faz nenhum sentido racional ou técnico:

Tabela 47 – Variação dos custos profissionais de Engenheiro em obras do SIA

Processo nº	Engenheiro (Qtde de horas)	R\$ Engenheiro	Total Engenheiro	Objeto	Período de Execução (Cronograma)
309.000.022/2013	<b>240</b>	53,91	12.938,40	Reposição de meios fios em vários trechos do SIA	1 mês
309.000.020/2013	<b>240</b>	87,51	<b>21.002,40</b>	Construção de estacionamento, calçadas,	2 meses

<sup>78</sup> Fl. 23 do Processo nº 136.000.069/2013, da Administração Regional do Núcleo Bandeirante.

<sup>79</sup> PT 15 – Orçamentos com Prejuízo (e-doc 8EEEE954-e).



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

				meios-fios, rampas, etc, nos trechos 6 e 8	
309.000.026/2013	<b>120</b>	87,51	10.501,20	Reforma de calçadas	1 mês

255. Assim, tem-se uma obra com previsão de execução de um mês em que o engenheiro está cotado para trabalhar por 8 horas diárias durante os 30 dias seguidos (30 dias x 8 horas = 240), o que não é uma realidade em uma simples obra de reposição de meios-fios nas vias.

256. No Núcleo Bandeirante, em dois casos a cotação desse item chegou ao valor de R\$ 28.271,76, perfazendo até 19% do valor total da obra. Tais impropriedades foram evidenciadas no PT 15 – Falhas de Orçamento (Orçamentos com prejuízo), representando valores cotados a maior pela contratação desse profissional implicando em um ônus desnecessário ao erário no total de **R\$ 75.249,368**.

Inexistência da comprovação da pesquisa de preços nas cotações de mercado

257. Abaixo, segue o exemplo de itens de orçamento referentes à construção de duas academias da 'Primeira Idade' em obra realizada no Riacho Fundo I, com o custo **cotado** pela Administração na vultosa quantia R\$ 43.300,00, ou seja, cerca de 28% do valor máximo para Convite.

EQUIPAMENTOS E MOBILIÁRIO URBANO					
MULTI EXERCITADOR INFANTIL COM 5 FUNÇÕES	UN	2,00	10.850,00	21.700,00	COTAÇÃO
ESCADA TORCIDA	UN	2,00	1.875,00	3.750,00	COTAÇÃO
GANGORRA FORÇADA	UN	2,00	1.425,00	2.850,00	COTAÇÃO
PONTE COM CORRENTES	UN	2,00	3.300,00	6.600,00	COTAÇÃO
MINI ESCORREGADOR DE ARGOLAS	UN	2,00	2.850,00	5.700,00	COTAÇÃO
PLACA ORIENTATIVA	UN	2,00	1.350,00	2.700,00	COTAÇÃO
<b>TOTAL 4.0</b>				<b>43.300,00</b>	

Figura 14 – Cotação de itens orçamentários Academia da primeira idade (Processo nº 148.000.179/2014.)

258. Os equipamentos cotados referem-se aos seguintes brinquedos do parque infantil:



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA



Figura 15 – Brinquedo da academia da primeira idade no Riacho Fundo I

259. Nos autos do processo não são acostadas as propostas de pesquisas de preços realizadas, ou sequer alguma informação sobre a fonte utilizada para a cotação (empresas, contratações públicas ou internet).

260. O caso a seguir refere-se à execução de 2 parquinhos no Núcleo Bandeirante<sup>80</sup> cujo fornecimento e instalação dos brinquedos também não foram evidenciados e que custaram R\$ 99.292,32, ou seja, cerca **66%** do valor da contratação sem evidências da realização da pesquisa de preços:

---

<sup>80</sup> Ver PT 10 que discrimina os prejuízos verificados em visita in loco.





**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

2.1.16	BRINQUEDOS					
2.1.17	FORNECIMENTO E INSTALAÇÃO DE 02 (duas) TORRES - Torre com uma plataforma em cada de 1,0m x 1,0m com 02 tetos em forma de coroa	un	2,00	11.709,47	23.418,94	MERCADO
2.1.18	FORNECIMENTO E INSTALAÇÃO DE 02 (dois) Tetos em forma de coroa	un	2,00	7.234,64	14.469,28	MERCADO
2.1.19	FORNECIMENTO E INSTALAÇÃO DE MÓDULOS TIPO A - Saída de bombeiros	un	2,00	732,51	1.465,01	MERCADO
2.1.20	FORNECIMENTO E INSTALAÇÃO DE - Escada para plataforma	un	2,00	1.041,79	2.083,58	MERCADO
2.1.21	FORNECIMENTO E INSTALAÇÃO DE - Escada acesso da plataforma para o escorregador (espiral)	un	2,00	2.431,81	4.863,62	MERCADO
2.1.22	FORNECIMENTO E INSTALAÇÃO DE - Escalada com 07 agarras em chapa calandrada	un	2,00	1.516,56	3.033,12	MERCADO
2.1.23	FORNECIMENTO E INSTALAÇÃO DE - Escorrega duplo de 2,70 x 0,84m	un	2,00	2.177,17	4.354,35	MERCADO
2.1.24	FORNECIMENTO E INSTALAÇÃO DE - Escorrega espiral de 2,00 x 0,60m	un	2,00	4.883,38	9.766,76	MERCADO
2.1.25	FORNECIMENTO E INSTALAÇÃO DE - Ponte móvel de 1,9m com corrimão e assoalho de oblongo e corrente	un	2,00	2.896,12	5.792,23	MERCADO
2.1.26	FORNECIMENTO E INSTALAÇÃO DE - Jogo com: Escalada em meia lua com corrente bamba, Escada vertical, Escalada crescente em cinco discos	un	2,00	4.042,51	8.085,02	MERCADO
2.1.27	FORNECIMENTO E INSTALAÇÃO DE Balanço com três lugares	un	2,00	4.263,54	8.527,08	MERCADO
2.1.28	FORNECIMENTO E INSTALAÇÃO DE Gangorra com seis lugares	un	2,00	2.969,63	5.939,25	MERCADO
2.1.29	FORNECIMENTO E INSTALAÇÃO DE Gira-Gira 1,5 para seis lugares	un	2,00	3.757,04	7.514,08	MERCADO



Figura 16 – Cotação dos itens orçamentários e foto do brinquedo em um dos parques (Processo nº 136.000.218/2013).

261. Assim, foram verificados os seguintes processos em que houve “cotação” de itens na planilha orçamentária sem a correspondente comprovação da pesquisa de preços de mercado:

Tabela 48 – Processos com cotações sem a respectiva pesquisa de preços

Administração Regional	Processo	Objeto da Contratação
Núcleo Bandeirante	136.000.076/2014	Urbanização, com blocos intertravados, de becos nos conjuntos 171, 191 e 211





**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

Administração Regional	Processo	Objeto da Contratação
Riacho Fundo I (RA XVII)	148.000.179/2014	Construção de duas academias da primeira idade ao lado do conselho tutelar
Riacho Fundo I (RA XVII)	148.000.193/2014	Estação de ginástica workout Style
Riacho Fundo II	301.000.218/2013	Urbanização de Praça na QC 01

262. A ausência de pesquisa de preços evidencia mais uma falha na elaboração dos orçamentos, além de representar uma fragilidade no alcance de uma proposta vantajosa para a Administração.

#### Falhas na discriminação do BDI

263. O BDI a ser utilizado no caso de mero fornecimento de equipamentos deve ser distinto do BDI para os serviços das obras de engenharia, consoante entendimento<sup>81</sup> da íclita Corte de Contas, em especial na Decisão nº 140/2013 que ratificou o descrito no Despacho Singular nº 20/2013-CGMA<sup>82</sup>:

*b) adote as medidas sugeridas na Informação nº 008/2013 a seguir descritas:*

*ii) apresente planilha com detalhamento de composição do BDI, atentando para a exigência de aplicação de BDI diferenciado para os itens relativos a fornecimento de materiais e equipamentos; (Decisão nº 140/2013)*

264. No mesmo sentido, a Decisão do TCDF nº 1583/2014<sup>83</sup> registrou que o detalhamento do BDI deve estar em conformidade com as orientações do Acórdão nº 2.622/2013 do TCU em que se delimita as faixas de aceitação de BDI<sup>84</sup>:

Tabela 49 – BDI para itens de mero fornecimento de materiais e equipamentos

BDI para itens de mero fornecimento de materiais e equipamentos.	1º quartil	2º quartil	3º quartil
	11,10 %	14,02%	16,80%

265. Observou-se que, em desacordo com as referidas Decisões, o BDI para a instalação de equipamentos foi idêntico ao da execução da obra, o que onerou os serviços indevidamente e representou uma situação de sobrepreço do orçamento. Tal fato ocorreu nos seguintes processos da tabela a seguir.

<sup>81</sup> A utilização de BDI diferenciado, conforme o item orçamentário, já foi registrada em diversas Decisões de distintos jurisdicionados: Decisão nº 4908/2012, 140/2013, 1583/2014, 6345/2014 e 2904/2015. O BDI para o fornecimento de materiais e de equipamentos deve ser diferenciado conforme o Acórdão nº 2.622/2013 do TCU.

<sup>82</sup> Processo nº 29.730/2013.

<sup>83</sup> Decisão TCDF nº 1583/14 “determinar o DER/DF que, doravante: (...) c.2) faça constar nos editais das licitações de suas obras, detalhamento de BDI, justificando adoção dos percentuais utilizados, os quais deverão guardar estreita pertinência com a natureza da obra, **em conformidade com as orientações do Acórdão nº 2622/2013**, do TCU;”

<sup>84</sup> TC 036.076/2011-2.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

Tabela 50 – Itens de orçamento com cotação de BDI a maior

RA	Processo	Objeto	BDI	Valor do item da proposta (R\$)	*Possível Prejuízo (R\$) <sup>85</sup>
Núcleo Bandeirante	136.000.071/2013	Obras de Urbanização - Espaço veredas entre EPNB e 2ª Av.	29,19%	12.904,00	1.691,71
Riacho Fundo I	148.000.179/2014	Construção de duas academias da primeira idade ao lado do conselho tutelar	23,44%	42.650,50	3.139,07
Riacho Fundo I	148.000.193/2014	Estação de ginástica workout Style	23,44%	41.733,85	3.071,61

\* Em relação ao BDI 16,08%, referente ao 3º quartil (Acórdão TCU 2.622/13).

266. Outro detalhe foi a variação do valor do BDI praticado pelas Administrações Regionais que oscilou entre 18 e 30% aproximadamente<sup>86</sup>. Além disso, em processos do Riacho Fundo II, o BDI estava **incluso** na proposta orçamentária, ou seja, para se conhecer o valor do item orçamentário e comparar com alguma tabela de referência (SINAPI, por exemplo), configura-se um procedimento demorado, pois é preciso retirar o valor do BDI para cada item.

267. Portanto, todas as falhas apontadas na elaboração dos orçamentos como itens em duplicidade, falta de clareza na base de preços utilizada, super estimativa nos quantitativos de preços, assinalam uma possibilidade forte de que os valores contratados estejam superestimados, pois, independente do objeto, é feita uma avaliação de custos que tende ao valor máximo da modalidade Convite.

268. Cerca de 80% dos processos examinados têm seus orçamentos estimados entre R\$ 145.000,00 e R\$ 150.000,00 e com desconto médio de somente 2,86% (R\$ 3.930,00) entre o valor orçado e a proposta vencedora.

Tabela 51 – Variação do orçamento das obras contratadas

Orçamento	Quantidade	Percentual
145 a 150 mil	315	79,3%
125 a 145 mil	46	11,6%
Menor que 125 mil	36	9,1%

269. Diante disso, cabe ressaltar a recente criação da Secretaria das Cidades<sup>87</sup>, a quem compete, dentre outras ações, **coordenar projetos, programas e políticas públicas, estabelecendo normas, padrões e procedimentos para a racionalização e o aperfeiçoamento do funcionamento e prestação de serviços pelas Administrações Regionais.**

<sup>85</sup> Cálculo do valor do prejuízo:  $(BDI\% - 16,08\%) \times (\text{valor do item})$ .

<sup>86</sup> Processo da Administração Regional de Vicente Pires, nº 366.000.277/2013 (18,99%) e Processos nºs 309.000.169/2014, 309.000.028/2013 e 309.000.224/2014 do SIA (30%).

<sup>87</sup> Decreto nº 37.625, de 15 de setembro de 2016.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

270. Nesse sentido, exercendo esta função de órgão coordenador e supervisor, entende-se que a Secretaria poderia, inclusive como forma de racionalização processual, propor projetos e procedimentos padrões, a serem observados pelas Administrações Regionais nos casos em que houvessem contratações similares.

**Causas**

271. Falta de zelo no planejamento da contratação e elaboração dos orçamentos.

**Efeitos**

272. Ocorrência de sobrepreços por quantidades, itens desnecessários, e cálculos equivocados incluídos nas planilhas orçamentárias, com possibilidade de materialização de superfaturamento.

**Considerações dos Auditados e Posicionamento da Equipe de Auditoria**

273. A Secretaria de Estado das Cidades e as Administrações Regionais de Ceilândia, Núcleo Bandeirante, Riacho Fundo I e II, Vicente Pires, Recanto das Emas e Varjão foram instadas a se manifestar. No entanto, nenhuma jurisdicionada apresentou considerações sobre as falhas apontadas nesse item.

274. Em certas questões analisadas no achado, as irregularidades apontadas revestem-se de maior importância ao se configurar prejuízo monetário, como no caso da cotação de Engenheiro Pleno para obras de baixa complexidade, conforme ilustra o PT 07<sup>88</sup> - Falhas de Orçamento (e-doc A4917647-e).

275. Considerando os orçamentos elaborados com as respectivas falhas, adotando-se critérios objetivos para sua quantificação, foi possível determinar os valores do prejuízo referentes à cada Administração Regional, conforme memória de cálculo e informações do Papel de Trabalho nº 13 – Orçamentos com Prejuízo (e-doc 8EEEE954):

**Tabela 52 – Prejuízo por falhas de Orçamento na Administração Regional do Núcleo Bandeirante**

Processo	Prejuízo
136.000.075/2014	R\$ 4.843,64
136.000.139/2014	R\$ 15.002,13
136.000.076/2014	R\$ 14.423,97
136.000.184/2013	R\$ 4.727,27
136.000.145/2014	R\$ 14.982,08
<b>Total</b>	<b>R\$ 53.979,08</b>

<sup>88</sup> Destaca-se que o **PT 07 – Falhas no Orçamento**, teve seus cálculos corrigidos no **PT 15 – Orçamento com Prejuízo**, pois no PT 07 constava como prejuízo a diferença entre o valor orçado e o valor devido. No novo cálculo, considerou-se como prejuízo a diferença entre o valor contratado e o valor devido. A justificativa é que o valor orçado foi reduzido após a licitação e é realmente o valor que foi pago pelo item. A correção resultou em um prejuízo apurado (PT 15) menor que o anterior (PT 07).



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

**Tabela 53 – Prejuízo por falhas de Orçamento na Administração Regional do SIA**

Processo	Prejuízo
309.000.020/2013	R\$ 6.715,81
309.000.026/2013	R\$ 5.208,94
<b>Total</b>	<b>R\$ 11.924,75</b>

**Tabela 54 – Prejuízo por falhas de Orçamento na Administração Regional do Varjão**

Processo	Prejuízo
303.000.151/2013	R\$ 5.373,90

**Tabela 55 – Prejuízo por falhas de Orçamento na Administração Regional de Vicente Pires**

Processo	Prejuízo
366.000.277/2014	R\$ 4.015,95

276. Verifica-se que os valores apurados são inferiores ao valor de alçada para abertura de tomada de contas especial a ser encaminhada a este Tribunal, conforme Portaria nº 307/2015 do TCDF<sup>89</sup>. Dessa forma, propõe-se que as Administrações Regionais relacionadas adotem procedimentos sumários e econômicos de apuração de responsabilidade, conforme art. 12 da Resolução nº 102/1998 – TCDF:

*“Art. 12. Nas tomadas de contas cujo valor de apuração seja inferior à quantia fixada conforme o § 2º do art. 9º da Lei Complementar nº 1/94, o órgão ou entidade deverá se utilizar de procedimentos sumários e econômicos de apuração de responsabilidade, assegurando, em qualquer hipótese, direito de ampla defesa e de contraditório aos envolvidos, sendo indispensáveis os elementos listados nos incisos XII e XIII do art. 3º.”*

277. Para tanto, sugere-se que as jurisdicionadas observem as informações, justificativas e memórias de cálculos apresentadas no PT 15 – Orçamentos com Prejuízo (e-doc 8EEEE954).

278. Do exposto, haja vista que não houve manifestação contrária aos argumentos apresentados, opina-se pela manutenção do achado, sugerindo, ainda, a apresentação de Plano de Ação para casos específicos.

### **Proposições**

279. Posto isso, sugere-se ao egrégio Plenário as seguintes proposições:

I. Determinar à Secretaria de Estado das Cidades que:

a) adote medidas para que os projetos de contratações de obras comuns

<sup>89</sup> Art. 1º Fica alterado para R\$ 75.000,00 (setenta e cinco mil reais) o valor do dano a partir do qual a respectiva tomada de contas especial prevista no art. 9º da Lei Complementar do DF nº 1, de 9 de maio de 1994, deverá ser encaminhada ao Tribunal de Contas do Distrito Federal para julgamento.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

pelas Administrações Regionais sejam padronizados, a fim de racionalizar os processos, aprimorar a gestão da execução das obras e evitar as irregularidades evidenciadas na presente fiscalização.

b) no prazo de 60 dias, elabore e encaminhe ao Tribunal Plano de Ação para implementação da determinação constante do item “I, a”, contendo cronograma completo de ações, bem como a sequência de procedimentos que serão executados, constando prazo e a unidade/setor responsável pela implementação, conforme modelo apresentado no Anexo I do presente Relatório de Auditoria;

II. Determinar às Administrações Regionais que nos processos de contratações de obras públicas:

a) façam constar a memória de cálculo detalhada dos orçamentos de obras públicas;

b) façam constar da Planilha de Orçamento a data da Tabela de Referência utilizada na pesquisa de preços, bem como juntar aos autos documentação comprobatória da pesquisa de mercado realizada;

c) apliquem BDI diferenciado para itens de mero fornecimento de materiais e equipamentos dos relativos à serviços e insumos da obra;

d) doravante, adotem as tabelas SINAPI, SICRO, ou de outro sistema de referência de preços como fonte de cotação de preços para elaboração de orçamentos de obras públicas, buscando refletir a realidade do mercado local;

e) doravante, abstenham-se de utilizar o Sistema de Preços e Serviços – SIPS (Novacap), nos termos do item VII, “b” da Decisão nº 932/2015.

III. Determinar às Administrações Regionais do Núcleo Bandeirante, SIA, Vicente Pires e Varjão, no que diz respeito à superfaturamento por sobrepreço (de acordo com informações do PT 15 – Orçamentos com Prejuízo - e-doc 8EEEA954), que adotem procedimentos sumários e econômicos de apuração de responsabilidade, assegurando, em qualquer hipótese, direito de ampla defesa e de contraditório aos envolvidos, sendo indispensáveis os elementos listados nos incisos XII e XIII do art. 3º da Resolução nº 102/1998 do TCDF, dando conhecimento ao Tribunal das medidas adotadas no prazo de 60 (sessenta) dias;

### ***Benefícios Esperados***

280. Redução do valor de itens do orçamento, com uma pesquisa de preços melhor qualificada, quantidades adequadas à execução e especificações necessárias.

### **2.2.2 Achado 4 – Má qualidade e inexecução parcial das obras**

#### ***Critério***

281. Art. 67 da Lei nº 8666/93; Art. 41, inciso II e § 5º do Decreto nº 32.598/10; Pagamento realizado por serviços executados.





### **Análises e Evidências**

282. Após uma seleção por amostragem, realizaram-se visitas a algumas obras, onde evidenciou-se a situação de que nem todos os serviços previstos foram executados, porém, foram pagos em sua totalidade.

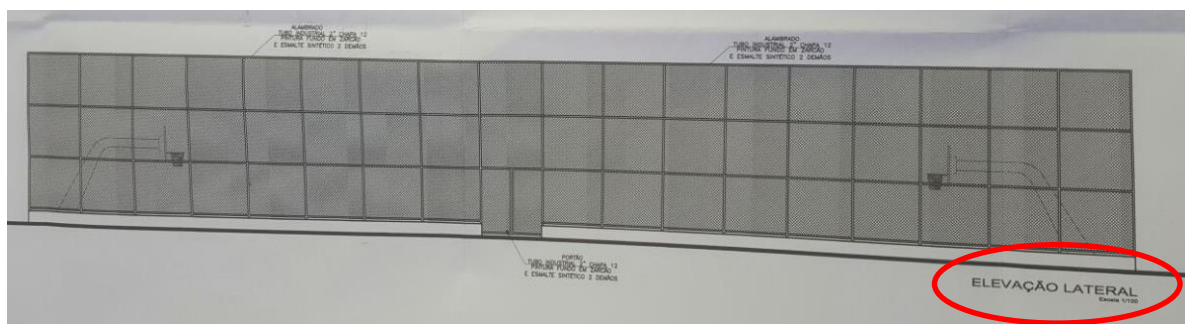
283. A título de exemplo, cita-se a constatação observada na obra contratada por meio do Processo nº 136.000.239/2013, realizada no Núcleo Bandeirante. Dentre outros serviços, estava previsto o plantio de palmeiras ao redor do parque infantil e campo de futebol. Contudo, a visita *in loco* efetivada pela equipe de auditoria, não identificou o plantio, tampouco há registro no Diário de Obras de que este serviço tenha sido prestado.

284. Em outra contratação, constante do Processo nº 145.000.374/2015, realizada no Recanto das Emas, com o objetivo de revitalização de quadras esportivas na Quadra 510/511, previa-se a instalação de refletores, com toda a fiação e equipamentos necessários. No entanto, apesar da existência dos refletores, os itens necessários para sua ligação não foram instalados, ou estão incompletos. Assim, conforme informação dos próprios moradores, os refletores nunca foram ligados.



**Figura 17 – Refletores sem estrutura elétrica para ligação**

285. O confronto entre o contratado e o executado chega a diferenças exorbitantes, aferíveis até por leigos que não são da área de engenharia. Veja-se, por exemplo, o caso do Sol Nascente. No processo nº 138.000.196/2013, o projeto da quadra esportiva contava com um alambrado “fechado”, na mesma altura em todos os pontos:





**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

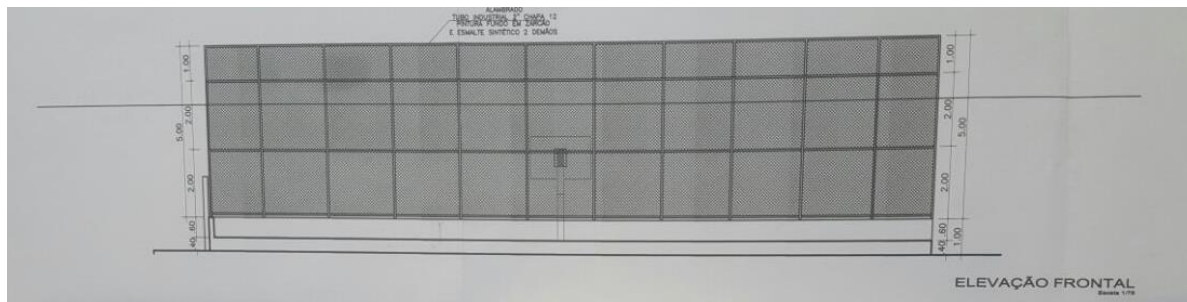


Figura 18 – Projeto Arquitetônico alambrado da quadra esportiva (Processo nº 138.000.196/2013)

286. Com a estrutura completa, o alambrado foi estimado em um quantitativo de 528 m<sup>2</sup>, totalizando um valor de R\$ 36.912,48 após a licitação. Em visita *in loco*, foi verificada a instalação de apenas 216 m<sup>2</sup>, ou seja, 312 m<sup>2</sup> aquém do contratado:





**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA



Figura 19 – Fotos da visita in loco referente à execução das obras na Ceilândia (Processo nº 138.000.196/2013)

287. Os demais casos identificados, bem como os possíveis prejuízos decorrentes das divergências encontradas, estão relacionados no PT 10 – Análises das verificações in loco<sup>90</sup>, conforme o seguinte quadro resumo:

Tabela 56 – Possível prejuízo verificado em análises *in loco* (PT 10)

Administração Regional	Prejuízo (R\$)	Total com BDI (R\$)
Ceilândia	47.607,37	58.766,54
Núcleo Bandeirante	187.377,09	198.876,66
Recanto das Emas	9.633,10	11.891,10
Riacho Fundo I	15.643,90	19.310,83
Vicente Pires	51.963,76	64.144,06
Santa Maria	39.905,19	51.050,71
Varjão	25.704,36	32.539,15
<b>Total</b>	<b>377.834,77</b>	<b>436.579,05</b>

288. Outro fator que chamou a atenção nas visitas realizadas foi a má qualidade das obras. Além de ser uma evidência de que estruturas básicas e prévias não foram executadas, a questão demonstra o descaso e falta de diligência no gasto público pelas Administrações Regionais. Toma-se, por exemplo, o caso da urbanização em frente a QR 122 na Santa Maria. Além de ter sido um processo fracionado, as calçadas foram executadas sem o menor zelo, fora das especificações contratadas, ocasionando um dispêndio indevido, pois o objetivo da contratação não foi alcançado.

<sup>90</sup> E-doc 192C397F-e.





**Figura 20 – Fotos da visita in loco referente à execução das obras em Santa Maria (Processo nº 143.000.405/2013)**

289. O item previa a pavimentação com piso em concreto desempenado, preparo mecânico, espessura de 7 cm, incluso juntas de dilatação e lastro impermeabilizado. No entanto, as calçadas não possuíam a metragem exigida e não foi executado o lastro impermeabilizado, o que culminou na deterioração de vários pontos da calçada.

290. A incompatibilidade entre o serviço contratado e o executado, demonstrado pelo pagamento total sem a correspondente execução pactuada, evidencia, no mínimo, uma fiscalização precária por parte dos responsáveis das obras.

291. Com o que foi apurado nas visitas, verifica-se que os termos de recebimento definitivos foram emitidos ilegalmente, tendo em vista as inúmeras falhas apontadas que deveriam inviabilizar este documento, bem como impedir o pagamento de parcelas não executadas ou com especificações divergentes do estipulado.

292. Assim, em vista das ilegalidades, este Tribunal deve assinar prazo para que as Administrações Regionais anulem esse ato, dando-se imediata ciência à contratada para que sane as irregularidades apontadas e corrija as falhas evidenciadas.

293. Caso a empresa não tome a iniciativa para atendimento dessa demanda regularizando a obra de acordo com o projeto e sua proposta, a RA deve adotar as medidas judiciais com vistas ao ressarcimento ao erário.

294. Ademais, as falhas na fiscalização e a falta de um procedimento mínimo de aferição do executado traz a necessidade de ampliar essa análise para as últimas obras realizadas nas RA's, verificando a ocorrência dessas irregularidades nos demais locais não visitados. Com a ação, valendo-se de seu poder de autotutela, a Administração poderá retornar aos cofres públicos o que não houve contrapartida do ente privado, bem como exigir o saneamento das falhas encontradas.

295. A execução deve ser acompanhada e atestada pelo fiscal da obra, em conformidade com o Projeto Básico. O Diário de Obras deve registrar as informações importantes acerca do dia a dia da obra e, embora não exista um modelo específico, é comum fazer constar a mão de obra e equipamentos utilizados, serviços paralisados, condições imprevistas, eventuais impedimentos, comentários do contratante, assinatura do fiscal, etc.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

296. A exemplo da forma correta de procedimento, destaca-se o observado no exame do Processo nº 306.000.015/2013, onde evidenciou-se que o registro dos Diários se encontra mais preciso, discriminando, dentre outras informações, o serviço executado e seus quantitativos, o que não ocorreu, de uma forma geral, em outros processos.

ESTRUTURAL/DF						17
FIRMA : VALE CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LTDA		C - PRAZO RESTANTE				DIAS
DESCRIÇÃO DOS ACONTECIMENTOS DO DIA						
SITUAÇÃO DOS SERVIÇOS					OBSERVAÇÕES	
ITEM	SERVIÇOS	INICIADO	EM ANDAMENTO	PREJUDICADO	CONCLUÍDO	
01	Serviços Técnicos profissionais					Abertura de valas, fornecimento, assentamento, rejuntamento e limpeza de meios fios na quadra 06 conjunto 11. Total de 72 metros.
02	Serviços Preliminares					
03	Meio-Fio					
04	Serviços Complementares					
Motivos que prejudicaram os serviços hoje Assinale com um " X "						
a - Chuvas						
b - Falta de elementos técnicos						
c - Falta de elementos - empreiteiros						
d - Falta de material na obra						
e - Insuficiência de pessoal						
f - Pessoal não qualificado						
Obs.: Somente as letras "a" e "b" acima, e os serviços extras, são passíveis de justificativas do atraso, para fins de prorrogação do prazo contratual a critério da contratante.						
Total de dias passíveis de justificativa						
Ass. Fiscalização						
FISCAL EXECUTOR				VALE CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LTDA		
				 Eng.º Civil Junior Cesar da Silva CREA 6551/D-GO		

Figura 21– Diário de Obras do Processo nº 306.000.015/2013 (SCIA)

297. Contudo, como visto neste Relatório, o exame dos Diários de Obras de diversos processos assinalou seu incompleto/impreciso preenchimento. A análise dos autos apontou inúmeras falhas, como a inexistência de:

- assinatura do fiscal da Administração Regional;
- quantitativo de pessoal e equipamentos disponibilizados no dia;
- registro fotográfico da execução das diversas etapas da obra<sup>91</sup>;
- descrição detalhada da parcela executada no dia a dia;
- qualquer lançamento de fiscalização por parte dos fiscais.

<sup>91</sup> Ainda que não seja obrigatório, a presença de fotos nos autos é um procedimento simples que pode ser executado pelo fiscal e dá transparência à execução dos serviços.





**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

## DIÁRIO DE OBRA


NOME DA EMPRESA: TMX CONSTRUTORA E INCORPORADORA LTDA		FOLHA 29
OBRA/LOCAL: EXECUÇÃO DE PASSEIOS NA QUADRA 605 DO RECANTO DAS EMAS		
DATA:		14/06/2013
ATIVIDADES EXECUTADAS:		
CONTINUA A EXECUÇÃO DE CALÇADAS E MEIO FIO.		
OCORRÊNCIAS:		CONDIÇÕES DO TEMPO:
		MANHÃ:
		TARDE:
ENGENHEIRO RESPONSÁVEL:		
 Fabricio Bezerra Soares Engº Civil CREA-11.883/D-GO		
ENGENHEIRO FISCAL DA OBRA:		DI

Figura 22– Exemplo de diário de obra incompleto (Processo nº 145.000.196/2013)

298. Há casos de Diário de obras em que, embora não conste assinatura do fiscal, os serviços são atestados formalmente pelo Diretor de Obras<sup>92</sup>, sem qualquer lançamento de fiscalização.

<sup>92</sup> Processos nºs 136.000.139/2014 e 136.000.076/2014 do Núcleo Bandeirante.





utilizados, registrariam de forma transparente a realização das diversas etapas da obra.

### **Causas**

302. Fiscalização precária, registros de fiscalização insuficientes ou inexistentes nos Diários de Obras.

### **Efeitos**

303. Obstáculos à fiscalização *a posteriori*. Obras com falhas na execução, prejudicando a finalidade da contratação e seus benefícios à população. Possibilidade de pagamento por serviços não prestados.

### **Considerações dos Auditados e Posicionamento da Equipe de Auditoria**

304. O Achado 4 ('Má qualidade e inexecução parcial das obras') foi evidenciado nas Administrações Regionais do Núcleo Bandeirante, Riacho Fundo I, SIA, Vicente Pires e Varjão (conforme Tabela 56 – parágrafo 287 retro e PT 10 – Avaliação das obras das visitas realizadas – e-doc 192C397F-e), sendo que somente esta última manifestou-se a respeito.

#### Administração Regional do Varjão (e-doc BD682492-c)

305. Em relação à construção das arquibancadas do centro esportivo do Varjão (Processo nº 303.000.154/2013), em sua manifestação<sup>93</sup>, o Administrador Regional interino, Sr. Marcos Fensterseifer Woortmann, registrou que não foi possível concluir que os materiais orçados não foram utilizados na obra.

306. Assim, na manifestação do Jurisdicionado, temos:

*“Salientamos quanto ao processo 303.000.154/2013 que não foi possível concluir que, o quantitativo de material orçado, conforme planilha orçamentária contratada, tivesse deixado de ser utilizada na obra.*

*Ademais, a própria equipe do Núcleo de Fiscalização de Obras- NFO do TCDF no Relatório Prévio de Auditoria reconheceu a dificuldade em aferir o emprego dos materiais de difícil constatação, como por exemplo, pilares, vigas e estruturas subterrâneas.*

*(...)*

*Ressaltamos que o Núcleo de Fiscalização de Obras-NFO do TCDF no PT 10, "(...) não demonstrou de forma clara o método utilizado nos cálculos dos objetos que deixaram de ser utilizados na construção da arquibancada (...)*

*(...) observamos a existência de relatório fotográfico (fls. 307/330), bem como diário de obras (fls. 251/305) nos moldes da recomendação da equipe de auditoria, demonstrando claramente que a obra seguiu suas etapas conforme o projeto básico, planilha orçamentária e cronograma físico-financeiro.*

*Em suma, O relatório fotográfico demonstra a concretagem de vigas e*

---

<sup>93</sup> e-doc BD682492-c.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

*pilares, de forma incontroversa, não sendo possível mensurar a não utilização de parte do material contratado.*

*Ademais a executora do contato, (...) realizou várias vistorias e medições na obra, e, ao final, apresentou relatório fotográfico e atestou a execução total da obra.*

*Ressaltamos ainda, que ao final da obra, também houve a nomeação de uma Comissão que fiscalizou e, atestou que a obra foi entregue conforme o Projeto Básico (fls. 04/28) do processo 303.000.154/2013. (...)"*

Posicionamento da equipe de auditoria

307. Nos autos do Processo nº 303.000.154/2013 (arquivancada complexo esportivo do Varjão) constam os atestos das medições durante a execução da obra, registros fotográficos, assinalando a concretagem de cintas, vigas e pilares, bem como diários de obras com registro das etapas, conforme afirmação do Administrador Regional.

308. Porém, no Relatório Prévio foi identificado o fato de existirem itens orçados com quantidades além da real necessidade, resultando na execução da obra com quantitativos inferiores ao que foi contratado e pago.

309. Assim, conforme questionado pela jurisdicionada, apresenta-se os cálculos que apontam superestimativa do quantitativo no orçamento no PT 14 – Memória de Cálculo dos quantitativos da obra referente ao Processo nº 303.000.154/2013 (e-doc 3B5AD52A), representando as razões e a forma como se chegaram as conclusões apresentadas no Relatório Prévio de auditoria e no PT 10 - Avaliação das obras das visitas realizadas (e-doc 192C397F-e)<sup>94</sup>.

310. Dessa feita, verifica-se que as argumentações trazidas não foram suficientes para o afastamento das irregularidades apontadas para a obra referenciada.

**Outras considerações**

311. Ressalta-se que as irregularidades apontadas no achado configuram possível prejuízo monetário, conforme Tabela 56 (parágrafo 287 retro), de acordo com as avaliações realizadas *in loco* pela equipe de auditoria.

312. Assim, conforme medidas a serem adotadas para cada caso das obras analisadas, previstas no PT 10 (e-doc 192C397F-e), temos os seguintes itens passíveis de saneamento das irregularidades com a execução dos itens faltantes da obra:

Tabela 58 – Irregularidades passíveis de saneamento pelas Administrações Regionais

AR	Processo	Item orçamentário	Item da contratação	Prejuízo	BDI	Prejuízo (com BDI)
Núcleo Bandeirante	136.000.239/2013	04.04.300	Fornecimento e plantio de palmeiras	R\$ 3.742,20	29,19%	R\$ 4.834,55
Recanto das Emas	145.000.374/2015	3.1.2	Quadro de distribuição de energia	R\$ 218,60	23,44%	R\$ 269,84
		3.1.3	Disjuntor termomagnético tripolar	R\$ 76,90	23,44%	R\$ 94,93
		3.1.4	Condutele PVC tipo TB ¾ sem tampa	R\$ 272,60	23,44%	R\$ 336,50

<sup>94</sup> A avaliação da Memória de Cálculo resultou em pequenas alterações no PT 10.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

		3.1.5	Eletróduto de PVC rígido roscável	R\$ 6.634,60	23,44%	R\$ 8.189,75
		3.1.6	Cabo de cobre NU 25mm <sup>2</sup>	R\$ 2.430,40	23,44%	R\$ 3.000,09
Riacho Fundo I	148.000.198/2014	1.2.3.1	Passeios (calçada)	R\$ 3.996,00	23,44%	R\$ 4.932,66
Santa Maria	143.000.094/2013	04.01.700.01	Pintura com tinta acrílica para pisos em quadras poliesportivas	R\$ 4.659,20	27,93%	R\$ 5.960,51
		04.01.700.02	Demarcação com tinta acrílica para pisos de faixas em quadra esportiva.	R\$ 404,00	27,93%	R\$ 516,84
		04.04.834	Fornecimento e colocação de banco em concreto com encosto – 4 bancos	R\$ 1.348,04	27,93%	R\$ 1.724,55
	143.000.405/2013	04.01.600	Pavimentação - Piso em concreto desempenado preparo mecânico, espessura 7cm, incluso juntas de dilatação e lastro impermeabilizado – calçadas	R\$ 33.493,95	27,93%	R\$ 42.848,81

313. De forma a corrigir as falhas apontadas, as respectivas administrações regionais deverão, com fundamento na Súmula 473 – STF<sup>95</sup>, anular os termos de recebimentos definitivos das obras, de acordo com informações do PT 10 - Análises de verificações in loco, tendo em vista os vícios relatados na sua execução, convocando as empresas contratadas para sanar as irregularidades apontadas, de forma a reparar, corrigir, remover, reconstruir ou substituir, às suas expensas, no total ou em parte, o objeto do contrato que não estejam de acordo com o Projeto Básico, nos termos do art. 69 da Lei 8.666/93, bem como acionar a garantia prevista no art. 618 do Código Civil.

314. Em caso de insucesso, torna-se necessário a adoção das medidas judiciais cabíveis para ressarcimento ao erário.

315. Por outro lado, há itens em que as falhas apontadas não poderão, a princípio, serem corrigidas ou refeitas, conforme motivos apresentados no PT 10. Dessa forma, deve-se buscar o ressarcimento ao erário e responsabilidade dos responsáveis que deram causa às irregularidades, conforme apresentado nas Tabelas abaixo separadas por Administrações Regionais:

**Tabela 59 – Prejuízo apontado na Administração Regional de Santa Maria**

Processo	Item orçamentário	Item da contratação	Prejuízo	BDI	Prejuízo (com BDI)
143.000.094/2013	04.01.700.01	pintura com tinta acrílica para pisos em quadras poliesportivas	R\$ 4.659,20	27,93%	R\$ 5.960,51
	04.01.700.02	Demarcação com tinta acrílica para pisos de faixas em quadra esportiva.	R\$ 404,00	27,93%	R\$ 516,84
	04.04.834	Fornecimento e colocação de banco em concreto com encosto – 4 bancos	R\$ 1.348,04	27,93%	R\$ 1.724,55
143.000.405/2013	04.01.600	Pavimentação - Piso em concreto desempenado preparo mecânico, espessura 7cm, incluso juntas de dilatação e lastro impermeabilizado – calçadas	R\$ 33.493,95	27,93%	R\$ 42.848,81
<b>Total</b>					<b>R\$ 51.050,71</b>

**Tabela 60 – Prejuízo apontado na Administração Regional de Ceilândia**

<sup>95</sup> “A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.”





**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

Processo	Item orçamentário	Item da contratação	Prejuízo	BDI	Prejuízo (com BDI)
138.000.196/2013	2.01.000	Serviços Preliminares – container de obra, proteção e sinalização e ligações provisórias	R\$ 4.358,53	23,44%	R\$ 5.380,17
	6.02.001	Fornecimento/colocação de alambrado em tubo de aço.	R\$ 21.811,92	23,44%	R\$ 26.924,63
138.000.480/2014	2.01.000	Serviços Preliminares – container de obra, proteção e sinalização e ligações provisórias	R\$ 4.358,53	23,44%	R\$ 5.380,17
	05.01.001	Construção de Mureta da Base do Alambrado.	R\$ 6.558,55	23,44%	R\$ 8.095,87
	6.000.001	Piso da quadra em concreto 20mpa.	R\$ 4.613,00	23,44%	R\$ 5.694,29
	6.02.001	Fornecimento/colocação de alambrado em tubo de aço.	R\$ 3.285,77	23,44%	R\$ 4.055,95
	6.04.001	Pintura impermeabilizante da Quadra de Esportes	R\$ 2.621,07	23,44%	R\$ 3.235,45
<b>Total</b>					<b>R\$ 58.766,53</b>

Tabela 61 – Prejuízo apontado na Administração Regional do Riacho Fundo I

Processo	Item orçamentário	Item da contratação	Prejuízo	BDI	Prejuízo (com BDI)
148.000.198/2014	1.2.3.1	Passeios (calçada)	R\$ 3.996,00	23,44%	R\$ 4.932,66
148.000.193/2014	2.1.6.12	Concreto armado	R\$ 7.593,85	23,44%	R\$ 9.373,85
	2.1.4.4	Pintura acrílica	R\$ 4.054,05	23,44%	R\$ 5.004,32
<b>Total</b>					<b>R\$ 19.310,83</b>

Tabela 62 – Prejuízo apontado na Administração Regional de Vicente Pires

Processo	Item orçamentário	Item da contratação	Prejuízo	BDI	Prejuízo (com BDI)
366.000.225/2014	02.01.400	Terraplenagem	R\$ 11.610,94	23,44%	R\$ 14.332,54
	02.01.600	Execução de Aterro	R\$ 21.998,47	23,44%	R\$ 27.154,91
	02.01.700	Locação da Obra, com uso de topografia	R\$ 6.818,50	23,44%	R\$ 8.416,76
	03.01.402	Assentamento de meio fio pré-moldado incluindo escavação – código SINAPI - 83717	R\$ 2.721,60	23,44%	R\$ 3.359,54
	03.01.500	Passeio em concreto desempenado	R\$ 4.376,87	23,44%	R\$ 5.402,81
	03.01.600	Plantio de Grama batatais em placas	R\$ 3.558,22	23,44%	R\$ 4.392,27
	03.01.700	Rampas de Acessibilidade	R\$ 879,16	23,44%	R\$ 1.085,24
<b>Total</b>					<b>R\$ 64.144,07</b>

Tabela 63 – Prejuízo apontado na Administração Regional do Varjão

Processo	Item orçamentário	Item da contratação	Prejuízo	BDI	Prejuízo (com BDI)
303.000.154/2013	03.01.201	Blocos - Forma Tábua para concreto	R\$ 1.600,83	26,59%	R\$ 2.026,49
	03.01.204	Concreto Usinado Bombeado FCK=25MPA.	R\$ 7.676,03	26,59%	R\$ 9.717,09
	03.01.301	Pilares - Forma Tábua para concreto	R\$ 733,19	26,59%	R\$ 928,15
	03.01.302	Pilares - Armação Aço CA-50.	R\$ 5.920,77	26,59%	R\$ 7.495,10
	03.01.303	Pilares - Armação Aço CA-60.	R\$ 3.740,23	26,59%	R\$ 4.734,76
	03.01.401	Vigas e Cintas - Forma Tábua para concreto	R\$ 4.411,57	26,59%	R\$ 5.584,61
	03.01.500	Laje - Forma para estruturas de concreto	R\$ 3.284,49	26,59%	R\$ 4.157,84
<b>Total</b>					<b>R\$ 34.644,04</b>

Tabela 64 – Prejuízo apontado na Administração Regional do Núcleo Bandeirante



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

Processo	Item orçamentário	Item da contratação	Prejuízo	BDI	Prejuízo (com BDI)
136.000.076/2014	03.01.300	Fornecimento/instalação de lona plástica preta para impermeabilização espessura 150 micras	R\$ 2.204,57	23,44%	R\$ 2.721,32
136.000.312/2014	03.01.500	Locação	R\$ 8.395,07	23,44%	R\$ 10.362,87
	03.01.1001	Meio – fio de concreto pré moldado	R\$ 4.929,80	23,44%	R\$ 6.085,35
136.000.139/2014	03.01.302	Fornecimento e instalação de lona plástica preta para impermeabilização	R\$ 2.808,00	26,59%	R\$ 3.554,65
136.000.239/2013	04.04.801	Alambrado para quadra poliesportiva	R\$ 20.621,70	29,19%	R\$ 26.641,17
136.000.184/2013	TODOS	Construção de Calçadas na 3ª Avenida			R\$ 144.676,75
<b>Total</b>					<b>R\$ 194.042,11</b>

316. Verifica-se que os valores apurados, com exceção da Administração Regional do Núcleo Bandeirante, são inferiores ao valor de alçada para fins de abertura de tomada de contas especial a ser encaminhada a este Tribunal, conforme Portaria nº 307/2015 do TCDF<sup>96</sup>.

317. Dessa forma, propõe-se que as Administrações Regionais relacionadas nas Tabelas Tabela 59,

318. Tabela 60, Tabela 61, Tabela 62 e Tabela 63 adotem procedimentos sumários e econômicos de apuração de responsabilidade, conforme art. 12 da Resolução nº 102/1998 – TCDF, observando os apontamentos realizados no PT 10 – Análises das verificações in loco (e-doc 192C397F-e).

319. Quanto à AR do Núcleo Bandeirante, tendo em vista o valor aferido, sugere-se que a irregularidade seja convertida em tomada de contas especial a ser tratada em processo apartado neste Tribunal.

320. Do exposto, haja vista que a manifestação apresentada não foi suficiente para o afastamento do achado, opina-se por sua manutenção nos autos, sugerindo, ainda, a apresentação de Plano de Ação para casos específicos.

### **Responsabilização**

#### **Irregularidade**

Descrição da irregularidade	Período de ocorrência	Prejuízo
Pagamentos realizados por serviços não prestados e/ou por superdimensionamento dos itens do orçamento	10/06/2013 a 28/11/2014	<b>R\$ 194.042,11</b>

#### **Responsáveis Indicados**

321. Apontam-se como responsáveis pela ocorrência da irregularidade:

<sup>96</sup> Art. 1º Fica alterado para R\$ 75.000,00 (setenta e cinco mil reais) o valor do dano a partir do qual a respectiva tomada de contas especial prevista no art. 9º da Lei Complementar do DF nº 1, de 9 de maio de 1994, deverá ser encaminhada ao Tribunal de Contas do Distrito Federal para julgamento.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

Tabela 65 – Responsáveis por irregularidades na Administração Regional do Núcleo Bandeirante

Responsável	Cargo	Período no Cargo	Conduta	Nexo Causal	Prejuízo imputado
Marcello Sayegh 440.868.573-91	Diretor de Obras	31/10/2011 a 01/01/2015	Ação culposa na modalidade negligência na solicitação de serviços desnecessários, acompanhamento da obra e atesto por serviços não realizados	Solicitação de contratação da obra e atesto dos serviços não realizados, dando causa a pagamentos indevidos e prejuízo à Administração.	<b>R\$ 144.675,75</b> em solidariedade com a Sra. Sulmara Aparecida Rodriguez e empresa Avant Construções Ltda. (Processo nº 136.000.184/2013)
			Ação culposa na modalidade negligência na elaboração do projeto básico com superdimensionamento dos itens.	Inclusão de itens desnecessários no projeto básico, dando causa a pagamentos indevidos e prejuízo à Administração.	<b>R\$ 2.721,32</b> , em solidariedade com o Sr. Sidnei Rodrigues de Souza e empresa Way Reciclagem e Construtora Eireli – EPP. (Processo nº 176.000.076/2014) + <b>R\$ 26.641,17</b> , em solidariedade com o Sr. Eduardo de Novaes Feitosa e empresa Actyon Construtora Ltda. (Processo nº 136.000.239/2013) + <b>R\$ 3.554,64</b> em solidariedade com o Sr. Marcos Leite Viana Omat e empresa Di Prata Soluções Ltda. - ME (Processo nº 136.000.139/2014)
Sulmara Aparecida Rodriguez 893.410.668-91	Projetista - Chefe da Assessoria de Planejamento e Ordenamento Territorial - ASPOT	19/08/2011 a 11/06/2013	Ação culposa na modalidade negligência na elaboração do projeto básico com superdimensionamento dos itens.	Inclusão de itens desnecessários no projeto básico, dando causa a pagamentos indevidos e prejuízo à Administração.	<b>R\$ 144.675,75</b> em solidariedade com o Sr. Marcello Sayegh e empresa Avant Construções Ltda. (Processo nº 136.000.184/2013)



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

Sidnei Rodrigues de Souza 539.287.331-68	Gerente do Núcleo de Licenciamento de Obras  Executor do Contrato	22/02/13 a 16/07/2014	Ação culposa na modalidade negligência no acompanhamento da obra e atesto por serviços não realizados	Atesto dos serviços não realizados, dando causa a pagamentos indevidos e prejuízo à Administração.	<b>R\$ 2.721,32,</b> em solidariedade com o Sr. Marcello Sayegh e empresa Way e Reciclagem e Construtora Eireli - EPP. (Processo nº 176.000.076/2014)
<b>Responsável</b>	<b>Cargo</b>	<b>Período no Cargo</b>	<b>Conduta</b>	<b>Nexo Causal</b>	<b>Prejuízo imputado</b>
Eduardo de Novaes Feitosa 524.278.111-49	Chefe da Assessoria do Gabinete  Executor de contrato	04/08/2011 a 02/04/2014	Ação culposa na modalidade negligência acompanhamento da obra e atesto por serviços não realizados	Atesto dos serviços não realizados, dando causa a pagamentos indevidos e prejuízo à Administração.	<b>R\$ 26.641,17,</b> em solidariedade com o Sr. Marcello Sayegh e empresa Actyon Construtora Ltda. (Processo nº 136.000.239/2013)
Marcos Leite Viana Omati 893.410.668-91	Chefe do Núcleo de Conservação de Próprios  Executor do Contrato	04/08/2011 a 01/01/2015	Ação culposa na modalidade negligência no acompanhamento da obra e atesto por serviços não realizados	Atesto dos serviços não realizados, dando causa a pagamentos indevidos e prejuízo à Administração	<b>R\$ 16.448,21</b> em solidariedade com a empresa Marques e Pinheiro Construções Ltda. (Processo nº 136.000.312/2014) <b>R\$ 3.554,64</b> em solidariedade com o Sr. Marcello Sayegh e empresa Di Prata Soluções Ltda. - ME (Processo nº 136.000.139/2014)
Avant Construções Ltda. CNPJ 17.642.905/0001-68	Empresa Contratada	-	Ação dolosa na emissão de nota fiscal por parcelas de obra não executadas	Emissão de nota fiscal de serviços não realizados, dando causa a pagamentos indevidos e prejuízo à Administração.	<b>R\$ 144.675,75</b> em solidariedade com a Sra. Sulmara Aparecida Rodriguez e Marcello Sayegh (Processo nº 136.000.184/2013)
Way Reciclagem e Construtora Eireli CNPJ 17.784.238/0001-58	Empresa Contratada	-	Ação dolosa na emissão de nota fiscal por parcelas de obra não executadas	Emissão de nota fiscal de serviços não realizados, dando causa a pagamentos indevidos e prejuízo à Administração.	<b>R\$ 2.721,32,</b> em solidariedade com o Sr. Sidnei Rodrigues de Souza Marcello Sayegh (Processo nº 176.000.076/2014)



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

Actyon Construtora Ltda. CNPJ 15.696.836/000 1-40	Empresa Contratada	-	Ação dolosa na emissão de nota fiscal por parcelas de obra não executadas	Emissão de nota fiscal de serviços não realizados, dando causa a pagamentos indevidos e prejuízo à Administração.	<b>R\$ 26.641,17</b> , em solidariedade com o Sr. Marcello Sayegh e Eduardo de Novaes Feitosa (Processo nº 136.000.239/2013)
Di Prata Soluções Ltda. – ME CNPJ 13.857.004/000 1-32	Empresa Contratada	-	Ação dolosa na emissão de nota fiscal por parcelas de obra não executadas	Emissão de nota fiscal de serviços não realizados, dando causa a pagamentos indevidos e prejuízo à Administração.	<b>R\$ 3.554,64</b> em solidariedade com o Sr. Marcello Sayegh e Marcos Leite Viana Omati (Processo nº 136.000.139/2014)
Marques e Pinheiro Construções Ltda. CNPJ 07.506.351/000 1-18	Empresa Contratada	-	Ação dolosa na emissão de nota fiscal por parcelas de obra não executadas	Emissão de nota fiscal de serviços não realizados, dando causa a pagamentos indevidos e prejuízo à Administração.	<b>R\$ 16.448,21</b> em solidariedade com o Sr. Marcos Leite Viana Omati (Processo nº 136.000.312/2014)

### Proposições

322. Posto isso, sugere-se ao egrégio Plenário as seguintes proposições:
- I. Determinar às Administrações Regionais que nos processos de contratações de obras públicas orientem os fiscais e executores de contratos de obras que:
    - a) realizem o registro no Diário de Obras da execução de cada item do orçamento, especificando a parcela real executada, dia a dia, e fazendo sempre constar a assinatura do fiscal;
    - b) adotem o registro fotográfico como ferramenta obrigatória para comprovação e controle da fiel execução de todas as etapas da obra;
  - II. Determinar às Administrações Regionais do Núcleo Bandeirante, Recanto das Emas, Riacho Fundo I e Santa Maria, indicadas na Tabela 58 deste Relatório, que:
    - a) anulem, com fundamento na Súmula 473 – STF, os termos de recebimentos definitivos das obras, de acordo com informações do PT 10, tendo em vista os vícios relatados na sua execução, convocando as empresas contratadas para sanar as irregularidades apontadas, de forma a reparar, corrigir, remover, reconstruir ou substituir, às suas expensas, no total ou em parte, o objeto do contrato que não estejam de acordo com o Projeto Básico, nos termos do art. 69 da Lei 8.666/93, bem como acionem a garantia prevista no





**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

- art. 618 do Código Civil, ou, em caso de insucesso, adotem as medidas judiciais e/ou administrativas cabíveis para ressarcimento ao erário;
- b) no prazo de 60 dias, elaborem e encaminhem ao Tribunal Plano de Ação para implementação da determinação constante do item “II, a”, contendo cronograma completo de ações, bem como a sequência de procedimentos que serão executados, constando prazo e a unidade/setor responsável pela implementação, conforme modelo apresentado no Anexo I do presente Relatório de Auditoria;
- III. Determinar às Administrações Regionais do Recanto das Emas, São Sebastião, Núcleo Bandeirante, Cruzeiro, Vicente Pires, Guará, Riacho Fundo I e II, Varjão, Taguatinga, Ceilândia, SCIA, Paranoá, Santa Maria e SIA, indicadas na Tabela 3 deste Relatório, que:
- a) promovam o reexame dos termos de recebimento definitivos das obras relacionadas no PT 02 – Relação de processos, a fim de que sejam verificadas possíveis falhas de execução ou má qualidade das obras que ensejem anulação do termo de recebimento definitivo, realizando os mesmos procedimentos citados no item II.a, ou ainda, a responsabilização e busca do ressarcimento ao erário caso necessário;
- b) no prazo de 60 dias, elaborem e encaminhem ao Tribunal Plano de Ação para implementação da determinação constante do item “III, a”, contendo cronograma completo de ações, bem como a sequência de procedimentos que serão executados, constando prazo e a unidade/setor responsável pela implementação, conforme modelo apresentado no Anexo I do presente Relatório de Auditoria;
- c) Determinar às Administrações Regionais de Santa Maria, Ceilândia, Riacho Fundo I, Vicente Pires e Varjão, relacionadas nas Tabelas 59, 60, 61, 62 e 63 deste Relatório, no que diz respeito à inexecução contratual nas obras (de acordo com informações do PT 10 - Análises de verificações in loco), que adotem procedimentos sumários e econômicos de apuração de responsabilidade, assegurando, em qualquer hipótese, direito de ampla defesa e de contraditório aos envolvidos, sendo indispensáveis os elementos listados nos incisos XII e XIII do art. 3º da Resolução nº 102/1998 do TCDF, dando conhecimento ao Tribunal das medidas adotadas no prazo de 60 (sessenta) dias;
- IV. Autorizar a conversão das irregularidades apontadas na Tabela 64 deste Relatório, referente à Administração Regional do Núcleo Bandeirante, no que diz respeito à inexecução contratual nas obras (de acordo com informações do PT 10 - Análises de verificações in loco), em Tomada de Contas Especial a ser tratada em processo apartado, com fundamento no art. 46 da Lei Complementar nº 01/1994, e a citação dos responsáveis nominados na Tabela 65, para, no prazo de 30 (trinta) dias, apresentarem alegações de defesa ou recolherem o débito ali apontado.



### ***Benefícios Esperados***

323. Fiscalização efetiva com conseqüente execução compatível com a proposta e projeto da obra. Tornar transparente o processo de execução da obra, bem como viabilizar o exame documental em futuras fiscalizações realizadas pelos órgãos de controle.

## **3 Conclusão**

324. A presente auditoria visou examinar as contratações de obras públicas pelas Administrações Regionais realizadas por meio da modalidade Convite, havendo o trabalho se desdobrado em duas questões de auditoria.

325. Na primeira questão, entendeu-se que os procedimentos licitatórios para execução de obras realizados sob a modalidade convite não observaram os ditames legais no que diz respeito ao fracionamento de despesas e à manutenção do caráter competitivo do certame, uma vez que foram verificados casos de licitação de obras e objetos de mesma natureza funcional fracionados, além de casos de indícios de conluio entre os participantes, com possível mitigação do caráter competitivo do certame.

326. Apontou-se que uma das causas para o fracionamento deriva de uma interpretação equivocada sobre o que seria ou não considerado ilegal, além de um planejamento falho das Administrações Regionais. Um plano anual das obras a serem realizadas evitaria a recorrência desta irregularidade.

327. Quanto aos indícios de conluio, verificou-se que a modalidade convite, da maneira como está sendo utilizada, não atinge a transparência necessária para evitar, ou inibir, condutas maliciosas nos procedimentos licitatórios. A gestão da divulgação da informação, com o uso da tecnologia, seria uma ferramenta valiosa para mitigar a ocorrência de casos de combinação entre os fornecedores nos certames.

328. Em relação à segunda questão, observou-se casos de superfaturamento por sobrepreço e por quantidades orçadas desnecessariamente nas obras públicas em que as licitações foram fracionadas. Além disso, a análise da execução das obras apurou pagamento por serviços não executados, ou executados com qualidade inferior à exigida.

329. Verificou-se orçamentos falhos, sem referência de preços e metodologia de cálculo para os materiais, BDI's sem diferenciação devida entre os itens de mero fornecimento de materiais e equipamentos e aqueles relativos à serviços e insumos da obra e falta de justificativa para cotação de determinados itens, ocasionando um possível sobrepreço por quantidades e itens orçados desnecessariamente.

330. Em relação à execução das obras, demonstrou-se casos de fiscalização precária com registros insuficientes ou inexistentes em Diários de obras, o que dificultou, inclusive, a verificação da auditoria das etapas por meio de documentação. Em visitas feitas às obras apontou-se casos de inexecução contratual e má qualidade dos objetos.

331. Conclui-se, portanto, que o fracionamento de licitação é um problema sistêmico e recorrente nas Administrações Regionais. Ademais, existiram diversas irregularidades em processos de execução de obras realizados mediante a modalidade licitatória convite.



## 4 Proposições

332. Ante o exposto, sugere-se ao Plenário:
- I) Tomar conhecimento:
    - a. do presente Relatório de Auditoria;
    - b. dos documentos relacionados nos PTs 1 a 14.
  - II) Determinar ao complexo Administrativo do GDF que utilize os seguintes critérios para conduzir o planejamento das contratações, em especial no tocante às obras e serviços de engenharia, de modo a evitar o fracionamento da modalidade licitatória e atender à vedação objeto do art. 23, §5º, da Lei nº 8.666/93 (**Achado 1**):
    - a. as parcelas integrantes de um mesmo objeto devem ser conjugadas para determinação da modalidade licitatória, exceto quando se tratar de parcelas de natureza específica que possam ser executadas por pessoa ou empresa de especialidade diversa daquela do executor da obra ou serviço;
    - b. as contratações (obras e serviços de engenharia) que tenham a mesma natureza funcional devem ser consolidadas para definição da modalidade licitatória, a menos que não possam ser executados no mesmo local, conjunta e concomitantemente;
    - c. o termo “mesmo local” do texto da Lei (§5º, art. 23, Lei nº 8.666/93), refere-se a jurisdição do órgão contratante;
    - d. sempre que as aquisições envolverem objetos idênticos ou de mesma natureza funcional, há que se utilizar a modalidade apropriada de licitação pública em função do valor global dessas contratações planejadas para o exercício;
    - e. o lapso temporal entre as licitações é irrelevante para determinação da obrigatoriedade de licitar ou definição da modalidade licitatória, mas sim a ocorrência no mesmo exercício financeiro, considerada a data de abertura do certame;
    - f. o gestor deve zelar por uma precisa definição do objeto, programando suas contratações em observância ao princípio da anualidade da despesa; e



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

- g. a contratação que for autônoma, assim entendida aquela impossível de ter sido prevista (comprovadamente), mesmo que se refira a objeto idêntico ou de mesma natureza de contratação anterior, poderá ser realizada isoladamente quando não puder ser conjugada à outra na mesma época.
- III) Determinar à Secretaria de Estado de Planejamento Orçamento e Gestão do Distrito Federal, por meio da Subsecretaria de Compras Governamentais – SCG, que adote medidas para que nas licitações no âmbito do executivo distrital, incluindo as realizadas na modalidade Convite, sejam, obrigatoriamente, registradas todas as fases do processo no sistema informatizado de compras e licitações, nos termos do Programa Gestão de Compras Governamentais do Distrito Federal – COMPRASDF, instituído pelo Decreto nº 37.729/16 **(Achado 2)**;
- IV) Determinar à Secretaria de Estado das Cidades que **(Achado 3)**:
- a. adote medidas para que os projetos de contratações de obras comuns pelas Administrações Regionais sejam padronizados, a fim de racionalizar os processos, aprimorar a gestão da execução das obras e evitar as irregularidades evidenciadas na presente fiscalização;
- b. no prazo de 60 dias, elabore e encaminhe ao Tribunal Plano de Ação para implementação da determinação constante do item “IV, a”, contendo cronograma completo de ações, bem como a sequência de procedimentos que serão executados, constando prazo e a unidade/setor responsável pela implementação, conforme modelo apresentado no Anexo I do presente Relatório de Auditoria.
- V) Determinar às Administrações Regionais que nos processos de contratações de obras públicas:
- a. façam constar a memória de cálculo detalhada dos orçamentos de obras públicas **(Achado 3)**;
- b. façam constar da Planilha de Orçamento a data da Tabela de Referência utilizada na pesquisa de preços, bem como juntar aos autos documentação comprobatória da pesquisa de mercado realizada **(Achado 3)**;



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

- c. apliquem BDI diferenciado para itens de mero fornecimento de materiais e equipamentos dos relativos à serviços e insumos da obra;
  - d. doravante, adotem as tabelas SINAPI, SICRO, ou de outro sistema de referência de preços como fonte de cotação de preços para elaboração de orçamentos de obras públicas, buscando refletir a realidade do mercado local;
  - e. doravante, abstenham-se de utilizar o Sistema de Preços e Serviços – SIPS (Novacap), nos termos do item VII, “b” da Decisão nº 932/2015.
  - f. orientem os fiscais e executores de contratos de obras que:
    - i. realizem o registro no Diário de Obras da execução de cada item do orçamento, especificando a parcela real executada, dia a dia, e fazendo sempre constar a assinatura do fiscal **(Achado 4)**;
    - ii. adotem o registro fotográfico como ferramenta obrigatória para comprovação e controle da fiel execução de todas as etapas da obra **(Achado 4)**.
- VI) Determinar à Secretaria das Cidades e às Administrações Regionais que, nos termos do inciso V do art. 3º da IN 02/2015-CGDF, publiquem os avisos de licitação em seus respectivos sites, especialmente os realizados na modalidade Convite, com o intuito de dar maior transparência e publicidade aos certames **(Achado 2)**.
- VII) Determinar às Administrações Regionais do Cruzeiro, Guará, Núcleo Bandeirante, Riacho Fundo II, Santa Maria, Paranoá, Recanto das Emas, São Sebastião e SCIA que constitua Grupo de Trabalho com a finalidade de localizar os processos relacionados na Tabela 33 deste Relatório, dando conhecimento dos resultados a este Tribunal no prazo de 60 (sessenta) dias **(Achado 1)**.
- VIII) Determinar às Administrações Regionais do Núcleo Bandeirante, Recanto das Emas, Riacho Fundo I e Santa Maria, indicadas na Tabela 58 deste Relatório, que:
- a. anulem, com fundamento na Súmula 473 – STF, os termos de





**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

recebimentos definitivos das obras, de acordo com informações do PT 10, tendo em vista os vícios relatados na sua execução, convocando as empresas contratadas para sanar as irregularidades apontadas, de forma a reparar, corrigir, remover, reconstruir ou substituir, às suas expensas, no total ou em parte, o objeto do contrato que não estejam de acordo com o Projeto Básico, nos termos do art. 69 da Lei 8.666/93, bem como acionem a garantia prevista no art. 618 do Código Civil, ou, em caso de insucesso, adotem as medidas administrativas e/ou judiciais cabíveis para ressarcimento ao erário **(Achado 4)**;

- b. no prazo de 60 (sessenta) dias, elaborem e encaminhem ao Tribunal Plano de Ação para implementação da determinação constante do item “VIII, a”, contendo cronograma completo de ações, bem como a sequência de procedimentos que serão executados, constando prazo e a unidade/setor responsável pela implementação, conforme modelo apresentado no Anexo I do presente Relatório de Auditoria;

IX) Determinar às Administrações Regionais do Recanto das Emas, São Sebastião, Núcleo Bandeirante, Cruzeiro, Vicente Pires, Guará, Riacho Fundo I e II, Varjão, Taguatinga, Ceilândia, SCIA, Paranoá, Santa Maria e SIA, indicadas na Tabela 3 deste Relatório, que **(Achado 4)**:

- a. promovam o reexame dos termos de recebimento definitivos das obras relacionadas no PT 02 – Relação de processos, a fim de que sejam verificadas possíveis falhas de execução ou má qualidade das obras que ensejem anulação do termo de recebimento definitivo, realizando os mesmos procedimentos citados no item VIII.a, ou ainda, a responsabilização e busca do ressarcimento ao erário caso necessário;
- b. no prazo de 60 dias, elaborem e encaminhem ao Tribunal Plano de Ação para implementação da determinação constante do item “IX, a”, contendo cronograma completo de



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

ações, bem como a sequência de procedimentos que serão executados, constando prazo e a unidade/setor responsável pela implementação, conforme modelo apresentado no Anexo I do presente Relatório de Auditoria;

- X) Determinar às Administrações Regionais do Núcleo Bandeirante, SIA, Vicente Pires e Varjão, no que diz respeito à superfaturamento por sobrepreço (de acordo com informações do PT 15 – Orçamentos com Prejuízo - e-doc 8EEEE954), que adotem procedimentos sumários e econômicos de apuração de responsabilidade, assegurando, em qualquer hipótese, direito de ampla defesa e de contraditório aos envolvidos, sendo indispensáveis os elementos listados nos incisos XII e XIII do art. 3º da Resolução nº 102/1998 do TCDF, dando conhecimento ao Tribunal das medidas adotadas no prazo de 60 (sessenta) dias **(Achado 3)**.
- XI) Determinar às Administrações Regionais de Santa Maria, Ceilândia, Riacho Fundo I, Vicente Pires e Varjão, relacionadas nas Tabelas Tabela 59,
- XII) Tabela 60, Tabela 61, Tabela 62 e Tabela 63 deste Relatório, no que diz respeito à inexecução contratual nas obras (de acordo com informações do PT 10 - Análises de verificações in loco), que adotem procedimentos sumários e econômicos de apuração de responsabilidade, assegurando, em qualquer hipótese, direito de ampla defesa e de contraditório aos envolvidos, sendo indispensáveis os elementos listados nos incisos XII e XIII do art. 3º da Resolução nº 102/1998 do TCDF, dando conhecimento ao Tribunal das medidas adotadas no prazo de 60 (sessenta) dias **(Achado 4)**.
- XIII) Autorizar:
- a. o envio de cópia do presente Relatório de Auditoria e do PT 06 à Delegacia de Repressão aos Crimes contra a Administração Pública – DECAP, de forma a subsidiar o inquérito policial em andamento, bem como ao Ministério



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

Público do Distrito Federal e dos Territórios - MPDFT para as devidas providências **(Achado 2)**.

- b. a conversão das irregularidades apontadas na Tabela 64 deste Relatório, referente à Administração Regional do Núcleo Bandeirante, no que diz respeito à inexecução contratual nas obras (de acordo com informações do PT 10 - Análises de verificações in loco), em Tomada de Contas Especial a ser tratada em processo apartado, com fundamento no art. 46 da Lei Complementar nº 01/1994, e a citação dos responsáveis nominados na Tabela 65, para, no prazo de 30 (trinta) dias, apresentarem alegações de defesa ou recolherem o débito ali apontado **(Achado 4)**.

XIV) Encaminhar cópia do relatório de auditoria à Secretaria de Contas deste Tribunal para avaliar o impacto das irregularidades apontadas no julgamento das contas anuais das Administrações Regionais elencadas no Achado 1 **(Achado 1)**.

XV) Dar ciência do presente Relatório de Auditoria, do Relatório/Voto do Relator e da Decisão que vier a ser tomada ao Complexo Administrativo do DF, à Polícia Civil do DF, por intermédio da Delegacia de Repressão aos Crimes Contra a Administração Pública – DECAP, ao Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios, à Secretaria de Contas deste Tribunal e ao Ministério Público junto ao TCDF.

Brasília (DF), 11 de abril de 2017.

Diogo dos Santos Coelho  
Auditor de Controle Externo – 1495-7

Carlos Augusto Lopes Barbosa  
Auditor de Controle Externo – 472-3

Mário Augusto de Oliveira Neto  
Auditor de Controle Externo – 1323-4



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

## ANEXO I - PLANO DE AÇÃO

### SECRETARIA DE ESTADO DAS CIDADES

Determinações do TCDF (Itens da Decisão)	Medidas a serem adotadas para cumprimento das proposições* (Ações)	Data prevista para a implementação* (dd/mm/aaaa)	Unidade/Setor responsável pela implementação*
IV.a - Adote medidas para que os projetos de contratações de obras comuns pelas Administrações Regionais sejam padronizados, a fim de racionalizar os processos, aprimorar a gestão da execução das obras e evitar as irregularidades evidenciadas na presente fiscalização; <b>(achado 3)</b>	1)		
	2)		
	...		
	...		



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

## ADMINISTRAÇÕES REGIONAIS DO NÚCLEO BANDEIRANTE, RECANTO DAS EMAS, RIACHO FUNDO I E SANTA MARIA

Determinações do TCDF (Itens da Decisão)	Medidas a serem adotadas para cumprimento das proposições* (Ações)	Data prevista para a implementação* (dd/mm/aaaa)	Unidade/Setor responsável pela implementação*
VIII.a - anulem, com fundamento na Súmula 473 – STF, os termos de recebimentos definitivos das obras, de acordo com informações do PT 10 - Análises de verificações in loco, tendo em vista os vícios relatados na sua execução, convocando as empresas contratadas para sanar as irregularidades apontadas, de forma a reparar, corrigir, remover, reconstruir ou substituir, às suas expensas, no total ou em parte, o objeto do contrato que não estejam de acordo com o Projeto Básico, nos termos do art. 69 da Lei 8.666/93, bem como acionarem a garantia prevista no art. 618 do Código Civil, ou, em caso de insucesso, adotem as medidas judiciais cabíveis para ressarcimento ao erário <b>(achado 4)</b>	1)		
	2)		
	...		
	...		

## ADMINISTRAÇÕES REGIONAIS DO RECANTO DAS EMAS, SÃO SEBASTIÃO, NÚCLEO BANDEIRANTE, CRUZEIRO, VICENTE PIRES, GUARÁ, RIACHO FUNDO I E II, VARJÃO, TAGUATINGA, CEILÂNDIA, SCIA, PARANOÁ, SANTA MARIA E SIA

Determinações do TCDF (Itens da Decisão)	Medidas a serem adotadas para cumprimento das proposições* (Ações)	Data prevista para a implementação* (dd/mm/aaaa)	Unidade/Setor responsável pela implementação*
IX.a - promovam o reexame dos termos de recebimento definitivos das obras relacionadas no PT 02 – Relação de processos, a fim de que sejam verificadas possíveis falhas de execução ou má qualidade das obras que ensejem anulação do termo de recebimento definitivo, realizando os mesmos procedimentos citados no item VIII.a, ou ainda, a responsabilização e busca do ressarcimento ao erário caso necessário <b>(achado 4)</b>	1)		
	2)		
	...		
	...		

\*Campos a serem preenchidos pelos jurisdicionados.





TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DAS SESSÕES

Sessão Ordinária Nº 4969, de 18/07/2017

TCDF/Secretaria das Sessões  
Folha:.....  
Processo: 24966/2016-e  
Rubrica:.....

PROCESSO Nº 24966/2016-e

RELATOR : CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

EMENTA : Auditoria de regularidade realizada no âmbito de Administrações Regionais, com o objetivo de avaliar as contratações de obras efetivadas por meio da modalidade de licitação Convite, em atendimento ao item II.a da Decisão nº 3.229/2015.

### DECISÃO Nº 3394/2017

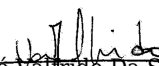
O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I - tomar conhecimento: a) dos Ofícios nºs 236/17-GAB/RA-XXX e 165/17-SEPLAG/GAB, remetidos pela Administração Regional de Vicente Pires e pela Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal - Seplag/DF, em atenção à Decisão n.º 63/2017 (e-DOC FD610785-c e 960AC292-c, respectivamente); b) do Relatório Final de Auditoria de e-DOC 66F5E6E0-e; c) da Informação n.º 16/2017-Diaud3 (e-DOC 6E721798-e); d) do Parecer n.º 429/2017-ML(e-DOC B1836036-e); e) dos demais documentos carreados ao feito; II - considerar, no mérito, procedentes as Representações nºs 07/2015-ML e 08/2015-ML; III - determinar à Secretaria de Estado das Cidades que (achado 3): a) considerando o que estabelece o art. 11 do Decreto n.º 36.520/2015, adote medidas para a padronização dos projetos e especificações técnicas de obras de tipologia recorrente nas administrações regionais, a partir de normas técnicas e boas práticas de engenharia aplicadas a cada caso, observando os requisitos contidos no art. 12 da Lei n.º 8.666/1993, a fim de racionalizar os processos e aprimorar a gestão das contratações, da execução e da fiscalização das obras no âmbito das RAs; b) elabore e encaminhe ao Tribunal, no prazo de 60 (sessenta) dias, plano de ação para implementação da determinação constante da alínea anterior, contendo, no mínimo, cronograma completo de ações, a sequência de procedimentos que serão executados, fazendo constar o prazo previsto para cada etapa e a unidade/setor responsável pelas providências, conforme modelo apresentado no Anexo I do Relatório Final de Auditoria; IV - determinar às administrações regionais que, nos processos de contratações de obras e serviços de engenharia: a) façam constar (achado 3): i) memória de cálculo dos orçamentos estimativos, que devem estar detalhados em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários, a teor do art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei n.º 8.666/1993 e do art. 12, inciso III, do Decreto Distrital n.º 36.520/2015; ii) a data-base e a fonte de referência dos custos unitários adotados no orçamento da Administração; iii) a Anotação de Responsabilidade Técnica - ART dos responsáveis pela elaboração do orçamento-base, das especificações técnicas, do cronograma físico-financeiro e de outras peças técnicas, inclusive de suas eventuais alterações, em sintonia com a jurisprudência do TCDF, a exemplo do III.b da Decisão n.º 5.749/2012 e do item II.xi da Decisão n.º 3.545/2016; b) apliquem BDI diferenciado aos itens de mero fornecimento de materiais e equipamentos, quando esses representarem percentual significativo do preço global da contratação, nas hipóteses de inviabilidade técnico-econômica de parcelamento do objeto da licitação; c) cuidem para que os custos unitários do orçamento de referência de obras e serviços de engenharia sejam menores ou iguais às referências correspondentes nos sistemas SINAPI e SICRO, podendo-se adotar outras tabelas de preços oficiais no caso de incompatibilidade comprovada de adoção dos referidos sistemas, e, em último caso, utilizar-se de pesquisas de mercado, mediante a juntada de documentação comprobatória no respectivo processo administrativo; d) abstenham-se de utilizar o Sistema de Preços e Serviços - SIPS (Novacap), nos termos do item VII.b da Decisão n.º 932/2015; e) orientem os fiscais e executores de contratos de obras e serviços de engenharia que, como subsídio às atribuições contidas no art. 67 da Lei n.º 8.666/1993 e no art. 41, § 5º, do Decreto Distrital n.º 32.598/2010, mantenham registros fidedignos de todas as etapas da contratação, por meio do diário de obras e de fotografias, além de outros instrumentos pertinentes (achado 4); V - determinar à Secretaria das Cidades e às administrações regionais que publiquem os avisos de licitação em suas respectivas páginas eletrônicas, especialmente os alusivos a certames na modalidade convite, adotando também todas as medidas necessárias ao fiel

cumprimento da Lei Federal n.º 12.527/2011, que regula o acesso à informação previsto na Constituição Federal, observando o que dispõe o art. 3º, inciso V, e art. 13, da Instrução Normativa n.º 02/2015-CGDF (achado 2); VI - determinar às Administrações Regionais do Cruzeiro, Guará, Núcleo Bandeirante, Riacho Fundo II, Santa Maria, Paranoá, Recanto das Emas, São Sebastião e SCIA que enviem esforços para localizar os processos relacionados na Tabela 33 do Relatório Final de Auditoria, dando conhecimento dos resultados a este Tribunal no prazo de 60 (sessenta) dias (achado 1); VII - determinar às administrações regionais do Núcleo Bandeirante, Recanto das Emas, Riacho Fundo I e Santa Maria, indicadas na Tabela 58 do Relatório de Auditoria, que: a) de acordo com informações do Papel de Trabalho 10, tendo em vista os vícios relatados na execução de obras, convoquem as empresas contratadas para sanar as irregularidades apontadas, de forma a reparar, corrigir, remover, reconstruir ou substituir, às suas expensas, no total ou em parte, o objeto do contrato que não esteja de acordo com o Projeto Básico, nos termos dos arts. 69 e 73, § 2º, da Lei n.º 8.666/1993, bem como acionem a garantia prevista no art. 618 do Código Civil, e, em caso de insucesso, adotem as medidas administrativas e/ou judiciais cabíveis para ressarcimento ao erário (achado 4); b) elaborem e encaminhem ao Tribunal, no prazo de 60 (sessenta) dias, plano de ação para implementação da determinação constante da alínea anterior, contendo, no mínimo, cronograma completo de ações, a sequência de procedimentos que serão executados, fazendo constar o prazo previsto para cada etapa e a unidade/setor responsável pelas providências, conforme modelo apresentado no Anexo I do Relatório Final de Auditoria; VIII - determinar às Administrações Regionais do Recanto das Emas, São Sebastião, Núcleo Bandeirante, Cruzeiro, Vicente Pires, Guará, Riacho Fundo I e II, Varjão, Taguatinga, Ceilândia, SCIA, Paranoá, Santa Maria e SIA, indicadas na Tabela 3 do Relatório Final de Auditoria, que (achado 4): a) promovam o reexame das obras relacionadas no PT 02 - Relação de processos, a fim de que sejam verificadas possíveis falhas de execução ou má qualidade das obras que ensejem a adoção dos mesmos procedimentos citados no item VII.a, ou ainda, a responsabilização e busca do ressarcimento ao erário, caso necessário; b) elaborem e encaminhem ao Tribunal, no prazo de 60 (sessenta) dias, plano de ação para implementação da determinação constante da alínea anterior, contendo, no mínimo, cronograma completo de ações, a sequência de procedimentos que serão executados, fazendo constar o prazo previsto para cada etapa e a unidade/setor responsável pelas providências, conforme modelo apresentado no Anexo I do Relatório Final de Auditoria; IX - determinar às Administrações Regionais do Núcleo Bandeirante, SIA, Vicente Pires e Varjão, no que diz respeito ao superfaturamento por sobrepreço (de acordo com informações do Papel de Trabalho 15 - Orçamentos com Prejuízo - e-DOC 8EEEE954-e), que adotem procedimentos sumários e econômicos de apuração de responsabilidade, assegurando, em qualquer hipótese, direito de ampla defesa e de contraditório aos envolvidos, em simetria ao disposto no art. 12 da Resolução n.º 102/1998-TCDF, dando conhecimento ao Tribunal das medidas adotadas no prazo de 60 (sessenta) dias (achado 3); X - determinar às Administrações Regionais de Santa Maria, Ceilândia, Riacho Fundo I, Vicente Pires e Varjão, relacionadas nas Tabelas 59, 60, 61, 62 e 63 do Relatório Final de Auditoria, no que diz respeito à inexecução contratual nas obras (de acordo com informações do Papel de Trabalho 10 - Análises de verificações in loco), que adotem procedimentos sumários e econômicos de apuração de responsabilidade, assegurando, em qualquer hipótese, direito de ampla defesa e de contraditório aos envolvidos, em simetria ao disposto no art. 12 da Resolução n.º 102/1998-TCDF, dando conhecimento ao Tribunal das medidas adotadas no prazo de 60 (sessenta) dias (achado 4); XI - determinar o destaque das sugestões contidas no item II, do parágrafo 332, do Relatório Final de Auditoria, para envio à Secretaria-Geral de Controle Externo - Segecex/TCDF, para a realização de estudos especiais acerca da matéria pela Assessoria Técnica e de Estudos Especiais, com vistas ao Núcleo de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia - NFO/TCDF, de modo a fixar entendimento da Corte sobre a interpretação e aplicação, no âmbito do Distrito Federal, do regramento disposto no art. 23, § 5º, da Lei n.º 8.666/1993; XII - com fulcro no art. 269 do RI/TCDF, determinar a audiência dos seguintes responsáveis, tendo em vista a possibilidade de aplicação da multa prevista no art. 57, inciso II, da Lei Complementar n.º 1/1994: a) nominados no parágrafo 71 do Parecer n.º 429/2017-ML, em razão das irregularidades por eles praticadas relacionadas aos Achados 1 e 2 do Relatório Final de Auditoria; b) mencionados no parágrafo 75 do Parecer n.º 429/2017-ML, em virtude das falhas identificadas nas Representações nºs 07/2015-ML e 08/2015-ML; XIII - autorizar: a) a conversão das irregularidades apontadas na Tabela 64 do Relatório Final de Auditoria, referente à Administração Regional do Núcleo Bandeirante, no que diz respeito à inexecução contratual nas obras (de acordo com informações do PT 10 - Análises de verificações in loco), em tomada de contas especial, a ser

tratada em processo apartado, com fundamento no art. 46 da Lei Complementar n.º 1/1994, e a citação dos responsáveis nominados na Tabela 65 do mesmo relatório, para que, no prazo de 30 (trinta) dias, apresentem alegações de defesa ou recolham o débito ali apontado (achado 4); b) o envio de cópia desta decisão, do Relatório Final de Auditoria e do Papel de Trabalho 06 à Delegacia de Repressão aos Crimes contra a Administração Pública - Decap, de forma a subsidiar o inquérito policial em andamento, bem como ao Ministério Público do Distrito Federal e Territórios - MPDFT, para as providências que entender pertinentes (achado 2); c) o envio de cópia do Relatório Final de Auditoria à Secretaria de Contas/TCDF, para avaliação do impacto das irregularidades apontadas na fiscalização em tela no julgamento das contas anuais alusivas às administrações regionais elencadas no relatório; d) em homenagem aos princípios do contraditório e da ampla defesa, o envio de cópia do Relatório Final de Auditoria, dos papéis de trabalho discriminados no parágrafo 4º da Informação n.º 16/2017-Diaud3, do Parecer n.º 429/2017-ML, do relatório/voto do Relator e desta decisão aos responsáveis notificados em razão dos itens XII e XIII.a; e) o envio de cópia do relatório/voto do Relator, desta decisão, do Relatório Final de Auditoria e dos papéis de trabalho correspondentes às administrações regionais, conforme indicado na tabela inserta no parágrafo 4º da Informação n.º 16/2017-Diaud3, para subsidiar o cumprimento das diligências; f) o retorno dos autos à Secretaria de Auditoria - Seaud/TCDF, para as providências de sua alçadas. Decidiu, mais, acolhendo proposição do Conselheiro RENATO RAINHA, mandar publicar, em anexo à ata, o relatório/voto do Relator (Anexo I).

Presidiu a sessão a Presidente, Conselheira ANILCÉIA MACHADO. Votaram os Conselheiros RENATO RAINHA, INÁCIO MAGALHÃES FILHO, PAIVA MARTINS e MÁRCIO MICHEL. Participou a representante do MPjTCDF, Procuradora-Geral CLÁUDIA FERNANDA DE OLIVEIRA PEREIRA. Ausentes os Conselheiros MANOEL DE ANDRADE e PAULO TADEU.

SALA DAS SESSÕES, 18 de Julho de 2017

  
José Valdirio Da Silva  
Secretário das Sessões

  
Anilcéia Luzia Machado  
Presidente