



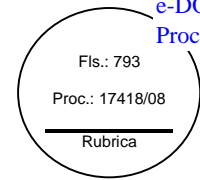
AUDITORIA DE REGULARIDADE

RELATÓRIO FINAL DE AUDITORIA

Execução das obras e serviços de engenharia destinados à construção dos Centros Olímpicos de Brazlândia, Ceilândia, Recanto das Emas e Santa Maria (Contratos nºs 272/2008-SO, 190/2008-SO, 287/2008-SO e 62/2009-SO, respectivamente)



Brasília 2017

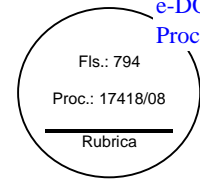


Resumo Executivo

O Processo nº 17418/2008 foi inicialmente autuado para acompanhamento dos procedimentos licitatórios referentes aos Editais das Concorrências nº 19, 20, 21 e 22/2008, que tratam da construção das Vilas Olímpicas no Recanto das Emas, Parque da Vaquejada, Brazlândia e Santa Maria, todos pelo critério de Menor Preço, sob o regime de execução Empreitada por Preço Global, lançados pela Companhia Urbanizadora da Nova Capital – Novacap.

Em atendimento ao item II-b da Decisão nº 7.747/2008 (fl. 289), foi autorizada a presente Auditoria de Regularidade, a qual foi realizada na Secretaria de Estado de Esporte, Turismo e Lazer e na Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil – NOVACAP, tendo como objeto a execução dos serviços referentes às obras e aos serviços de engenharia destinados à construção dos Centros Olímpicos de Brazlândia, Ceilândia, Recanto das Emas e Santa Maria (Contratos nºs 272/2008-SO, 190/2008-SO, 287/2008-SO e 62/2009-SO, respectivamente).

Os citados contratos foram inicialmente contratados por um valor global de R\$ 20.116.385,48, perfazendo, após aditivos, o valor total de R\$ 24.975.962,44. Destaca-se, contudo, que o valor do empreendimento como um todo é maior, uma vez que foram realizadas obras complementares, cujo Contrato nº 524/2010-ASJUR/PRES foi celebrado no valor de R\$ 4.811.341,01, sem a ocorrência de termo aditivos.



O que o Tribunal buscou avaliar?

O objetivo da auditoria foi verificar a adequada execução dos Contratos nºs 62/2009-SO, 190/2008-SO, 272/2008-SO e 287/2008-SO, relativos aos Centros Olímpicos¹ de Santa Maria, Parque da Vaquejada/Ceilândia, Brazlândia e Recanto das Emas, respectivamente, e seus aditivos, averiguando o andamento geral das obras e a compatibilidade entre a execução dos serviços, as medições e os pagamentos realizados.

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

1. Os serviços executados atendem às especificações constantes dos editais e projetos, nos aspectos de quantidade e qualidade?
2. Os preços contratados, são compatíveis com aqueles praticados no mercado?
3. Os aditivos celebrados são regulares e os custos dos serviços dos aditivos são compatíveis com os valores praticados no mercado?
4. Existe plano de manutenção adequado?

¹ Anteriormente denominados de Vilas Olímpicas



O que o Tribunal encontrou?

A partir dos procedimentos de auditoria realizados “in loco”, constatou-se que as Vilas Olímpicas de Brazlândia, Ceilândia, Recanto das Emas e Santa Maria, compostas em suas estruturas básicas de prédio de administração, ginásio coberto, quadra polivalente coberta, quadra polivalente descoberta, parque aquático, compreendendo uma piscina semiolímpica e uma infantil, pista de atletismo, campo de futebol society, playground, campo de areia e vestiários, estão concluídas, apresentando as instalações em condições operacionais e oferecendo vários cursos e atividades esportivas para a comunidade as quais são apresentadas a seguir.

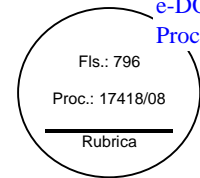
Vila Olímpica – Unidade de Brazlândia



Modalidades oferecidas:

- Atletismo
- Bocha
- Estimulação básica
- Estimulação global – I e II
- Natação
- Parabadminton
- Programa de Inclusão
- Projeto esportivo
- Atividade física orientada
- Basquete
- Caratê
- Desenvolvimento Motor
- Futebol society
- Ginástica localizada
- Hidroginástica
- Jiu-jitsu
- Voleibol

Fonte: Disponível em: <http://www.esporte.df.gov.br/servicos/centros-olimpicos/unidade-de-brazlandia.html>



Vila Olímpica – Unidade de Ceilândia (Parque da Vaquejada)



Modalidades oferecidas:

- Atletismo
- Bocha
- Estimulação básica
- Estimulação global – I e II
- Natação
- Projeto esportivo
- Atividade física orientada
- Basquetebol
- Capoeira /Capoterapia
- Caratê
- Desenvolvimento Motor
- Futebol de areia e society
- Ginástica rítmica
- Hidroginástica
- Jiu-jitsu
- Pilates
- Tênis
- Voleibol

Fonte: <http://www.esporte.df.gov.br/servicos/centros-olimpicos/unidade-de-ceilandia.html>

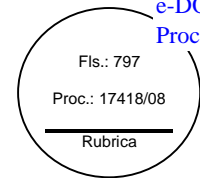
Vila Olímpica – Unidade de Recanto das Emas



Modalidades oferecidas:

- Atletismo
- Bocha
- Estimulação básica
- Estimulação global – I e II
- Natação
- Parabadminton
- Projeto esportivo
- Atividade física orientada
- Caratê
- Desenvolvimento Motor
- Futebol society
- Futsal
- Ginástica localizada
- Handebol
- Hidroginástica
- Voleibol

Fonte: <http://www.esporte.df.gov.br/servicos/centros-olimpicos/unidade-do-recanto-das-emas.html>



Vila Olímpica – Unidade de Santa Maria



Modalidades oferecidas:

- Atletismo
- Bocha
- Estimulação básica
- Estimulação global – I e II
- Natação
- Programa de Inclusão
- Projeto esportivo
- Atividade física orientada
- Basquete
- Caratê
- Desenvolvimento Motor
- Futebol de areia e society
- Futsal
- Ginástica localizada
- Ginástica rítmica
- Hidroginástica
- Tênis
- Voleibol

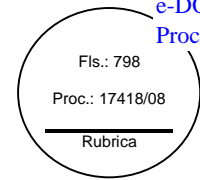
Fonte: <http://www.esporte.df.gov.br/servicos/centros-olimpicos/unidade-de-santa-maria.html>

Além disso, os serviços executados atenderam às especificações dos editais e dos projetos nos aspectos de qualidade e quantidade.

Já pelas análises documentais, verificou-se que, por um lado, os preços contratados são compatíveis com aqueles praticados no mercado, bem como os quantitativos medidos refletem os serviços efetivamente executados.

Por outro lado, identificou-se deficiência da Novacap na divulgação das informações sobre seus atos, afetando, conseqüentemente, a transparência e o acesso as informações. Isso porque, boa parte da documentação requisitada pelo corpo técnico deste Tribunal encontrava-se disponível apenas em papel, especialmente as medições e as planilhas orçamentárias contratadas originais e após alterações contratuais.

Isso acarretou a necessidade de redigitação dos dados apresentados em papel para arquivo em formato digital que permitisse a manipulação e a análise crítica (planilha eletrônica); e, por conseguinte, a redução do tamanho da amostra avaliada e o aumento da quantidade de testes aplicados sobre a amostra.

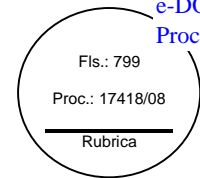


Quais foram as recomendações e determinações formuladas?

A única proposição formulada foi no sentido de a Novacap manter registros eletrônicos editáveis da memória de cálculo e demais elementos aptos a demonstrar a regularidade das quantidades apropriadas para efeito de pagamento das medições, permitindo, desta maneira, a transparência e o controle externo dos seus atos.

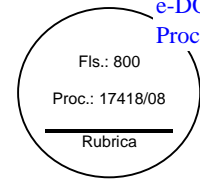
Quais os benefícios esperados com a atuação do Tribunal?

Espera-se, com a adoção da medida proposta pelo Tribunal, o aperfeiçoamento da sistemática de fiscalização de obras, de forma a garantir maior transparência e, conseqüentemente, promover uma maior eficiência, economicidade e tempestividade ao exercício do controle externo quanto a efetiva e regular gestão dos recursos públicos.



Sumário

1	Introdução	800
1.1	Apresentação	800
1.2	Identificação do Objeto.....	800
1.3	Contextualização.....	800
1.4	Objetivos	803
1.4.1	Objetivo Geral.....	803
1.4.2	Objetivos Específicos	803
1.5	Escopo	803
1.6	Montante Fiscalizado	803
1.7	Metodologia.....	804
1.7.1	Seleção da amostra.....	804
1.7.2	Análise do Superfaturamento	805
1.7.3	Análise das Especificações dos Serviços.....	807
1.8	Critérios de auditoria	808
1.9	Avaliação de Controle Interno	808
2	Resultados da Auditoria	808
2.1	QA 1 – Os serviços executados atendem às especificações constantes dos editais e projetos, nos aspectos de quantidade e qualidade?.....	808
2.2	QA 2 – Os preços contratados são compatíveis com aqueles praticados no mercado?.....	811
2.3	QA 3 – Os aditivos celebrados são regulares e os custos dos serviços dos aditivos são compatíveis com os valores praticados no mercado?	814
3	Conclusão	817
4	Proposições	820



1 Introdução

1.1 Apresentação

2. Trata-se de Auditoria de Regularidade realizada na Secretaria de Estado de Esporte, Turismo e Lazer, e na Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil – NOVACAP, em atendimento ao item II-b da Decisão nº 7.747/2008 (fl. 289), com vistas a avaliação da execução das obras destinadas à construção das Vilas Olímpicas nas Regiões Administrativas de Ceilândia, Brazlândia, Recanto das Emas e Santa Maria, e em cumprimento ao PSA-2016.

3. A execução da presente auditoria compreendeu o período de 02 de dezembro de 2016 a 31 outubro de 2017.

1.2 Identificação do Objeto

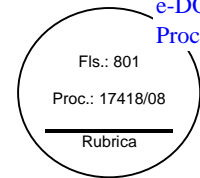
4. Os trabalhos foram desenvolvidos nos complexos esportivos e de lazer construídos pela NOVACAP nas Regiões Administrativas de Ceilândia (Contrato 190/2008-SO), Brazlândia (Contrato 272/2008-SO), Recanto das Emas (Contrato 287/2008-SO) e Santa Maria (Contrato 062/2009-SO), denominados, atualmente, de Centros Olímpicos.

5. A estrutura básica desses Centros é composta de: prédio de administração, ginásio coberto, quadra polivalente coberta, quadra polivalente descoberta, parque aquático, compreendendo uma piscina semiolímpica e uma infantil, pista de atletismo, campo de futebol society, playground, campo de areia e vestiários (PT-02, fls. 579/600).

6. As obras foram inicialmente contratadas por R\$ 20.116.385,48, perfazendo após aditivos o valor total de R\$ 24.975.962,44. Destaca-se, contudo, que o valor do empreendimento como um todo é maior, uma vez que foram realizadas obras complementares, cujo Contrato nº 524/2010-ASJUR/PRES foi celebrado com valor de R\$ 4.811.341,01, sem a ocorrência de termo aditivos.

1.3 Contextualização

7. O Programa Centros Olímpicos tem o objetivo de contribuir para a melhoria da qualidade de vida da comunidade atendida, sendo desenvolvido sob a forma de parcerias. Baseado na política pública do GDF de inclusão social por meio do esporte, a proposta do Programa é oferecer, prioritariamente, às crianças e aos



adolescentes alternativa diferente de vida usando atividades sócio-recreativas, esportivas e de lazer, em que os valores como cooperação, solidariedade, pensamento crítico e auto estima, propiciem enriquecimentos internos, transformando assim as expressões da sua conduta. Os Centros também oferecem atividades a adultos, idosos e pessoas com deficiências.

8. Para atingir esse objetivo o GDF lançou diversas licitações e celebrou os contratos correspondentes entre os anos 2008 e 2009.

9. As licitações para construção das Vilas Olímpicas nas Regiões Administrativas de Ceilândia, Brazlândia, Recanto das Emas e Santa Maria foram processadas pela NOVACAP e os contratos decorrentes estabelecidos entre a então Secretaria de Estado de Obras - SO e as empresas vencedoras dos certames. A seguir, são apresentadas as informações gerais sobre cada contrato celebrado:

Tabela 1 – Informações gerais dos contratos fiscalizados

Vila Olímpica	Processo	Concorrência	Contrato	Valor Estimado	Valor Contratado	Valor dos Aditivos	Valor Total (Inicial + Aditivos)	Término da obra	Empresa
Recanto das Emas	112.002.859/2007	19/2008	287/2008 (30/12/2008)	R\$ 5.038.027,91	R\$ 4.687.528,90	R\$ 1.087.058,65	R\$ 5.774.587,55 (23,19%)	12/06/2010 (fl. 432)	INFRA ENGETH - Estrutura - Construções e Comércio Ltda.
Parque da Vaquejada	112.002.861/2007	20/2008	190/2008 (03/10/2008)	R\$ 6.939.283,55	R\$ 6.795.478,93	R\$ 1.615.058,80	R\$ 8.410.537,73 (23,77%)	14/02/2010 (fls. 340/341)	INFRA ENGETH - Estrutura - Construções e Comércio Ltda.
Brazlândia	112.000.933/2007	21/2008	272/2008 (19/12/2008)	R\$ 4.367.393,39	R\$ 4.203.412,54	R\$ 1.050.820,42	5.254.232,96 (25,00%)	20/04/2010 (fls. 389)	Consórcio INFRA-ENGETH Infraestrutura. Construção e Comércio Ltda./ LIGHT Engenharia de Redes Elétricas Ltda
Santa Maria	112.000.932/2007	22/2008	062/2009 (01/04/2009)	R\$ 4.983.089,39	R\$ 4.429.965,11	R\$ 1.106.639,09	R\$ 5.536.604,2 (24,98%)	02/09/2010 (fl. 488)	INFRA ENGETH - Estrutura - Construções e Comércio Ltda.
Total				R\$ 21.327.794,24	R\$ 20.116.385,48	R\$ 4.859.576,96	R\$ 24.975.962,44		

10. Além desses contratos, em 2010, a NOVACAP procedeu à licitação de serviços complementares nas mesmas Vilas Olímpicas de Brazlândia, Ceilândia, Recanto das Emas e Santa Maria (Concorrência nº 09/2010-ASCAL/PRES, da qual resultou o Contrato nº 524/2010-ASJUR/PRES). Os dados desse contrato são demonstrados adiante:

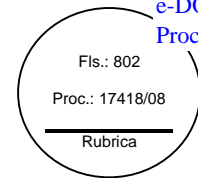


Tabela 2 – Informações gerais das obras complementares das Vilas fiscalizadas

Serviços Complementares das Vilas Olímpicas de Brazlândia, Parque da Vaquejada - Ceilândia, Recanto das Emas e Santa Maria					
Concorrência	Vila Olímpica	Valor Estimado	Valor Contratado	Contrato	Empresa
009/2010 - ASCAL/PRES	Recanto das Emas	R\$ 1.077.524,02	R\$ 1.057.782,31	524/2010	INFRA ENGETH - Estrutura - Construções e Comércio Ltda.
	Parque da Vaquejada	R\$ 1.550.730,74	R\$ 1.459.836,53		
	Brazlândia	R\$ 1.270.677,00	R\$ 1.239.591,18		
	Santa Maria	R\$ 1.073.942,08	R\$ 1.054.130,99		
Total		R\$ 4.972.873,84	R\$ 4.811.341,01		

11. Segundo informações da Secretaria de Esporte, Turismo e Lazer dispostas em seu sítio eletrônico, todos os Centros Olímpicos estão em pleno funcionamento (PT-01, fls. 570/578). As atividades pedagógicas destes Centros são desempenhadas por entidades sem fins lucrativos mediante a formalização de convênios².

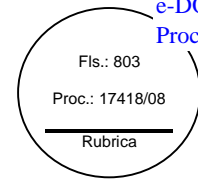
12. Por fim, identificaram-se outros processos referentes às fiscalizações em Vilas Olímpicas (Centros Olímpicos), tais como:

a) Construção das Vilas Olímpicas - processos nos 23.740/07, 29.713/07, 1.456/08, 1.839/08 e 39.608/08;

b) Análise de Contratos de Gestão - processos nos 34.767/09, 25.370/10, 35.383/10 e 35.405/10;

c) Prestações de Contas de Contratos de Gestão - processos nos 16.214/10, 14.402/11, 14.429/11 e 33.008/11.

² Até 2011, as Vilas Olímpicas (atuais Centros Olímpicos) eram geridas por organizações sociais, por meio de contratos de gestão, com base na Lei Distrital nº 4.081/2008, que tornava as organizações sociais aptas a gerenciarem projetos do governo em diferentes áreas de atuação, entre elas ação social, esporte e defesa do consumidor. Como a lei criou normas divergentes das em vigor no âmbito federal, que não previa a parceria da gestão nos setores mencionados, o MPDFT questionou a validade da regra local. O TJDF, por meio da Adin 2009.002.012305-3, declarou a inconstitucionalidade com efeito ex tunc e eficácia erga omnes da Lei Distrital nº 4.081/08, notadamente quanto à possibilidade de qualificação de Organização Social e consequente celebração de contratos de gestão no campo do esporte.



1.4 Objetivos

1.4.1 Objetivo Geral

13. O objetivo geral desta auditoria é a avaliação das obras e serviços de engenharia destinados à construção das Vilas Olímpicas de Recanto das Emas, Ceilândia, Brazlândia e Santa Maria (Contratos nºs 287, 190, 272/2008-SO e 62/2009-SO, respectivamente), bem como a avaliação do plano de manutenção das instalações, em atendimento à determinação do item II, “b”, da Decisão nº 7.747/2008.

1.4.2 Objetivos Específicos

14. Para alcançar o objetivo Geral da auditoria, elaboraram-se as seguintes questões específicas:

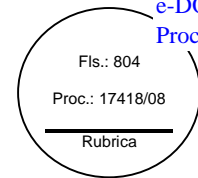
- A. Os serviços executados atendem às especificações constantes dos editais e projetos, nos aspectos de quantidade e qualidade?
- B. Os aditivos celebrados são pertinentes e regulares?
- C. Os custos dos serviços são compatíveis com os valores praticados no mercado?
- D. Existe plano de manutenção adequado?

1.5 Escopo

15. Constituiu o escopo da auditoria avaliar as obras referentes às Vilas Olímpicas de Recanto das Emas, Ceilândia (Parque da Vaquejada), Brazlândia e Santa Maria, as propostas de preços apresentadas pelas empresas vencedoras das Concorrências nºs 19, 20, 21 e 22/2008 – ASCAL/PRES, das quais resultaram, respectivamente, os Contratos nºs 287, 190, 272/2008-SO e 62/2009-SO; os serviços medidos, notadamente os itens constantes da Curva ABC que apresentavam relevância material em relação ao custo total da obra; e os serviços inseridos nos aditivos contratuais.

1.6 Montante Fiscalizado

16. O montante fiscalizado compreende o valor de R\$ 24.975.962,44 correspondente ao valor contratual acrescido dos aditivos celebrados durante a execução do empreendimento, conforme detalhamento realizado no item “1.3 Contextualização”.



1.7 Metodologia

17. Os procedimentos e técnicas utilizados na execução da presente auditoria encontram-se registrados na Matriz de Planejamento (fls. 514/518), merecendo destaque as verificações *in loco*.

18. Registre-se que os serviços contratados são aqueles que compõem a planilha orçamentária da empresa vencedora da licitação e os serviços novos são aqueles que não integraram o contrato original, tendo sido adicionados ao contrato por meio de aditivos, medidos e pagos no decorrer da execução da obra.

19. Neste trabalho foram adotadas as seguintes premissas:

1.7.1 Seleção da amostra

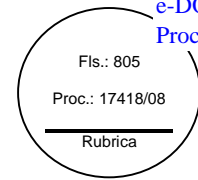
20. Em 16/02/2017 foi endereçada ao Diretor-Presidente da NOVACAP a Nota de Auditoria nº 17.148/08 – 01/2017 solicitando, entre outros pontos, por meio do item 3, as planilhas de medição, mensais e acumulada, acompanhadas das respectivas memórias de cálculo, em meio eletrônico no formato Excel, das obras e serviços de engenharia destinados à construção dos Centros Olímpicos de Brazlândia, Ceilândia, Recanto das Emas e Santa Maria.

21. Atendendo a essa Nota de Auditoria, foi fornecido o arquivo digital constante do Anexo VI. Nessa mídia não constou o atendimento integral da respectiva solicitação, já que foi apresentada apenas as medições mensais em arquivos não editáveis, não apresentando assim o devido detalhamento necessário à verificação dos cálculos realizados e premissas utilizadas, impossibilitando aos auditores a conferências dos números encontrados e o manuseio das informações.

22. Assim, tendo em vista o não atendimento integral da solicitação do item 3 da Nota de Auditoria nº 17.148/08 – 01/2017, ratificou-se, em 06/03/2017, a solicitação dessa mesma informação na Nota de Auditoria nº 17.148/08 – 02/2017, na forma do item 1.d.

23. Em atendimento a esse item 1.d, foi encaminhada à equipe de auditoria o arquivo digital constante do Anexo VII. Novamente foram repassadas apenas as medições mensais em arquivos não editáveis, contrariando novamente a solicitação dos arquivos em formato Excel.

24. Observou-se que as medições entregues dos Contratos decorrentes das Concorrências nºs 20, Parque Vaquejada, e 21, Brazlândia, estavam incompletas



e por isso encaminhou-se nova Nota de Auditoria nº 17.148/08 – 03/2017, reiterando o item 1.d da Nota de Auditoria anterior.

25. Por fim, foram entregues as medições mensais completas das citadas Vilas, porém ainda em arquivos não editáveis.

26. Diante disso, as dificuldades de análise e conferência de dados pela não apresentação de planilha em formato eletrônico comprometeu os trabalhos desta auditoria, no que se refere à seleção da amostra e à restrição da quantidade de testes a serem executados, uma vez que, para conferência das medições, tornou-se necessário proceder à digitação de todos os dados enviados em papel, em prejuízo à eficiência, economicidade e tempestividade.

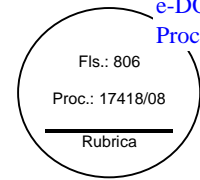
27. Como consequência, restringiu-se a seleção da amostra apenas às Planilhas Orçamentárias referentes aos Contratos 287/2008-SO e 62/2009-SO, correspondentes às Vilas Olímpicas de Recanto das Emas e Santa Maria, respectivamente. Utilizando a metodologia da Curva ABC (Pareto), com o objetivo de selecionar itens que correspondam a aproximadamente 80% do valor total contratado, obteve-se um grupo composto por 72 (setenta e dois) serviços para as duas Vilas Olímpicas citadas, conforme PT-03 (fls. 601/605).

28. Comparando-se as Curvas ABC das Vilas Olímpicas de Santa Maria e Recanto das Emas (PT-04, fls. 606/609), verificou-se um percentual de convergência de 85% de seus itens. Dessa forma, para os demais dois Contratos de nºs 272/2008-SO, 190/2008-SO, relativos às Vilas Olímpicas de Brazlândia e Ceilândia (Parque da Vaquejada), optou-se por utilizar os mesmos itens selecionados anteriormente, dado à grande semelhança entre as quatro Vilas Olímpicas.

1.7.2 Análise do Superfaturamento

29. Foram adotadas as tipologias de superfaturamento de acordo com a Orientação Técnica publicada pelo Instituto Brasileiro de Obras Públicas – IBRAOP³, OT – IBR 005/2012, quais sejam:

³ Sociedade civil de direito privado sem fins lucrativos, de âmbito nacional, constituído por profissionais de Engenharia, Arquitetura e Agronomia, de nível superior, que atua na normatização de temas relevantes para a auditoria de obras públicas a partir da celebração de acordos de cooperação com entidades de fins correlatos, sendo esta Corte de Contas, em conjunto com outros Tribunais de Contas, signatária da adesão ao protocolo de intenções firmado entre esse Instituto e a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas – ATRICON para o aprimoramento da gestão e controle de obras públicas no Brasil.



- A. Superfaturamento por sobrepreço: é o dano ao erário caracterizado pelo pagamento de obras, bens e serviços por preços manifestamente superiores aos tomados como paradigma;
- B. Superfaturamento por quantidades: quando são medidas quantidades de serviços superiores às efetivamente executadas/fornecidas.

30. Quanto ao superfaturamento por sobrepreço relativo aos serviços contratados originalmente, tendo em vista o fato de que a planilha orçamentária estimativa já ter sido objeto de análise por este Tribunal, em momento anterior (Informação nº 92/2008, fls. 115/126), associada à constatação de que os custos unitários da planilha orçamentária contratada possuem valores inferiores ao previsto pela Administração, com exceção de três itens⁴ (destacados nos PT05 e PT06, respectivamente, fls 610/613 e 614/616), optou-se por não analisar os preços ofertados pelos executores dos contratos por racionalidade dos trabalhos.

31. Por outro lado, os preços dos serviços novos⁵, incluídos mediante a celebração de termo aditivo aos contratos, e presentes na faixa “A” da Curva ABC foram objeto de análise quanto à sua compatibilidade com os preços de mercado, adotando-se como paradigma as composições de preços unitários dos sistemas referenciais usuais (SINAPI, SICRO, ORSE), bem como de licitações realizadas no período de execução dos contratos ora objeto de análise.

32. Nessas composições paradigmas, foram realizados os ajustes nos coeficientes dos insumos, quando necessário, e a retroação dos valores obtidos para a data base da proposta de cada empresa contratada, de forma a realizar uma comparação adequada de preços.

33. Ainda quanto à avaliação de sobrepreço, diante da desistência do primeiro colocado classificado para a execução das obras das Vilas Olímpicas de Santa Maria e Recanto das Emas⁶ (Anexo VII), procedeu-se a verificação da

⁴ Não havia critério de limitação de preço unitário.

⁵ Constam no contrato duas espécies de aditivos celebrados, uma referente à alteração dos quantitativos de insumos/serviços já constantes no contrato inicial e outra de acréscimo de insumos/serviços não existentes no contrato inicial, ora denominados de serviços novos.

⁶ As Concorrências nºs 19 e 22/2008, relativas à construção da Vila Olímpica de Recanto das Emas e



manutenção das condições propostas, no que se refere à assunção integral da proposta formulada pela primeira colocada, conforme previsão legal.

34. Em relação ao superfaturamento por quantidade, foram adotados dois procedimentos:

- A. Para as Vilas de Santa Maria e Recanto das Emas, que tiveram a curva ABC efetivamente levantada, comparou-se as quantidades medidas, exclusivamente para os serviços relacionados na faixa “A” e “B” da curva ABC, com as efetivamente executadas, utilizando-se, para tanto, das funcionalidades do Geoportal⁷ para o cálculo das dimensões ou das áreas; e
- B. Em relação as Vilas do Parque da Vaquejada e de Brazlândia, adotou-se um processo simplificado dado a inexistência de curva ABC para elas. Após o levantamento das dimensões de todas as estruturas por meio do Geoportal, comparou-se os valores obtidos com as quantidades medidas de um serviço que representasse as dimensões dessas estruturas.

1.7.3 Análise das Especificações dos Serviços

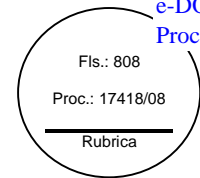
35. A conferência das especificações feitas *in loco* se restringiu, para todas as Vilas Olímpicas, aos itens previstos na curva ABC levantada, sendo comparada a descrição de cada serviço com o material de fato aplicado no local da obra.

Questões de auditoria da matriz de planejamento que não foram avaliadas

36. A Questão 4 - “Existe plano de manutenção adequado? ”, cujos itens

de Santa Maria respectivamente, tiveram como empresas vencedoras do procedimento licitatório a Empresa Cima Engenharia e Empreendimentos Ltda. e a Empresa Recoma Construções, Comércio e Indústria Ltda. Nos dois procedimentos licitatórios as empresas não renovaram o interesse na validade da proposta nas condições estabelecidas, convocando-se, em decorrência disso, o licitante remanescente, na ordem de classificação, quais sejam: Empresa Infra Engeth Infraestrutura Construção e Comércio Ltda. e Consórcio Infra Engeth Infraestrutura Construção e Comércio Ltda./Light Engenharia de Redes Elétricas Ltda.

⁷ GEOPORTAL. Sistema de Informações Territoriais e Urbanas do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.geoportal.segeth.df.gov.br>.



de verificação são a “Gerência do Complexo Esportivo” e o “Plano de Manutenção das instalações” foram tratados anteriormente no bojo da Auditoria Integrada nº 1.2007.13⁸ (Processo nº 1810/2013), e por isso, não foi abordado o tópico da questão correspondente. Nesse sentido, tendo em vista a economia processual, o escopo restringiu-se apenas às três primeiras questões de auditoria.

1.8 Critérios de auditoria

37. Os critérios utilizados na presente auditoria foram extraídos da Constituição Federal de 1988; das Leis Federais n.ºs 8.666/1993, OT – IBR 005/2012⁹, dos Editais e Anexos (fls. 1/67, do Anexo I; fls. 1/59, do Anexo II; fls. 01/60, do Anexo III; e fls. 01/61, do Anexo IV); dos Projetos Básico e Executivo (Anexos VI e VII); do Acórdão TCU n.ºs 325/2007-P; das Decisões TCDF n.ºs 5.745/2005 e 6464/2005; e dos Sistemas Referenciais de Custos SINAPI, VOLARE e ORSE.

1.9 Avaliação de Controle Interno

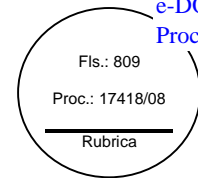
38. A aferição dos controles internos da entidade auditada é providência importante para se avaliar o escopo e a profundidade das análises. Entretanto, este NFO, no Relatório do Levantamento Preliminar de Auditoria (fls. 519/528), aprovado pela Decisão nº 4125/2011 (fls. 538), avaliou pela prescindibilidade tanto da avaliação dos controles internos da jurisdicionada quanto do estabelecimento dos riscos inerentes, por esta auditoria ter um objetivo e escopo previamente definidos e estritamente delimitados na decisão que a autorizou, além da verificação ser pontual, dados que os elementos objeto de análise estão perfeitamente definidos e o alcance dos exames a serem feitos nos orçamentos contratados e executados seriam estabelecidos a partir de Curva ABC.

2 Resultados da Auditoria

2.1 QA 1 – Os serviços executados atendem às especificações constantes dos editais e projetos, nos aspectos de quantidade e qualidade?

⁸ No âmbito da Secretaria de Estado de Esporte, Turismo e Lazer do DF (SESP), para verificar a regularidade e os resultados da gestão dos Centros Olímpicos do Distrito Federal, cuja operacionalização ocorre por meio de convênios com entidades privadas sem fins lucrativos.

⁹ Orientação Técnica publicada pelo Instituto Brasileiro de Obras Públicas – IBRAOP a qual estabelece métodos e procedimentos para apuração de sobrepreço e superfaturamento em obras públicas.



As Vilas Olímpicas de Brazlândia, Ceilândia, Recanto das Emas e Santa Maria estão concluídas e em pleno funcionamento, oferecendo vários cursos e atividades esportivas para a comunidade. Os serviços executados atenderam às especificações dos editais e projetos nos aspectos de qualidade e quantidade.

Critério

39. Foram utilizados os seguintes critérios para balizar esta questão de auditoria: art. 66 da Lei nº 8.666/1993; Editais e Anexos.

Análises e Evidências

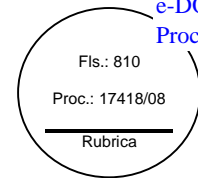
40. As planilhas orçamentárias referentes aos Contratos nºs 287/2008-SO e 62/2009-SO, correspondentes às Vilas Olímpicas de Recanto das Emas e Santa Maria, foram utilizadas como base para a elaboração das curvas ABC's, conforme metodologia mencionada no § 27. A partir desse resultado, efetuou-se, na medida do possível, a análise dos serviços de maior relevância e que pudessem ser verificados, dada a conclusão das obras transcorridas há mais de sete anos.

41. Para tais serviços, confrontou-se, inicialmente, os quantitativos constantes das planilhas de medição acumuladas com aqueles efetivamente identificados mediante a ferramenta Geoportal (PT-07 – fls. 617/671), multiplicando-se, a seguir, o resultado pelo respectivo preço unitário do serviço medido, de modo a analisar um possível superfaturamento por quantidade.

42. A análise dos serviços, presente nos PT-08 (fls. 672/675) e PT-09 (fls. 676/680), cujo resumo encontra-se detalhado no quadro a seguir, revelou por um lado, para o Contrato nº 62/2009-SO (Vila Olímpica de Santa Maria), a ocorrência de pequeno superfaturamento por quantidade (R\$ 2.175,63) e por outro lado, para o Contrato nº 287/2008-SO (Vila Olímpica de Recanto das Emas), a ocorrência de subfaturamento por quantidade (R\$ -29.459,77).

Tabela 3: Superfaturamento por quantidade

Vila Olímpica	Contrato	Valor Total (Inicial + Aditivos)	Superfaturamento por quantidade (I)		
			Valor	% em relação ao Valor Total	Papel de Trabalho
Recanto das Emas	287/2008 (30/12/2008)	R\$ 5.774.587,55	-R\$ 29.459,77	-0,51%	nº 09 (fls. 677/680)
Santa Maria	062/2009 (01/04/2009)	R\$ 5.536.604,20	R\$ 2.175,32	0,04%	nº 08 (fls. 673/675)
Total		R\$ 24.975.962,44	-R\$ 27.284,45	-0,11%	



43. Somando-se o superfaturamento/subfaturamento por quantidade identificado ao superfaturamento/subfaturamento por sobrepreço, tratados na Questão 2, item 2.1, para o contrato relativo à Vila Olímpica de Santa Maria, tem-se o superfaturamento total de R\$ 7.424,29, que representa 0,13% do valor do contrato (R\$ 5.536.604,20), e para o contrato relativo à Vila Olímpica de Recanto das Emas, tem-se o subfaturamento total de R\$ 62.363,82. Tais cálculos efetuados são apresentados na tabela a seguir:

Tabela 4: Superfaturamento por sobrepreço e quantidade

Vila Olímpica	Contrato	Valor Total (Inicial + Aditivos)	Superfaturamento por sobrepreço (I)			Superfaturamento por quantidade (II)			Superfaturamento total (I + II)		Empresa
			Valor	% em relação ao Valor Total	Papel de Trabalho	Valor	% em relação ao Valor Total	Papel de Trabalho	Valor	% em relação ao Valor Total	
Recanto das Emas	287/2008 (30/12/2008)	R\$ 5.774.587,55	-R\$ 32.904,05	-0,57%	nº 06 (fls. 615/616)	-R\$ 29.459,77	-0,51%	nº 09 (fls. 677/680)	-R\$ 62.363,82	-1,08%	INFRA ENGETH - Estrutura - Construções e Comércio Ltda.
Santa Maria	062/2009 (01/04/2009)	R\$ 5.536.604,20	R\$ 5.252,17	0,09%	nº 05 (fls. 611/613)	R\$ 2.175,32	0,04%	nº 08 (fls. 673/675)	R\$ 7.427,49	0,13%	INFRA ENGETH - Estrutura - Construções e Comércio Ltda.
Total		R\$ 24.975.962,44	-R\$ 27.651,88			-R\$ 27.284,45			-R\$ 54.936,33		

44. Ainda que se tenha identificado o superfaturamento total de R\$ 7.424,29 para o Contrato relativo à Vila Olímpica de Santa Maria, esta Unidade Técnica, no caso concreto, em face da caracterização do valor como de baixa materialidade (R\$ 7.424,29) representando apenas 0,13% do valor total do contrato (R\$ 5.536.604,20) e que esse prejuízo está dentro da margem de erro inerente à metodologia adotada na presente auditoria, entende-se prescindível qualquer ação para o ressarcimento desse valor aos cofres do Distrito Federal tendo em vista ainda a efetividade do controle externo, a racionalização administrativa e a economia processual.

45. Frente à análise efetuada, por entender que não restou caracterizado de forma substancial um superfaturamento na Vila Olímpica de Santa Maria, e no caso da Vila Olímpica do Recanto das Emas ter sido caracterizado um subfaturamento, somado ao fato de não terem sido disponibilizadas as medições finais em meio eletrônico editável, optou-se, para os demais dois Contratos de nºs 272/2008-SO, 190/2008-SO, relativos às Vilas Olímpicas de Brazlândia e Ceilândia (Parque da Vaquejada), realizar uma análise expedita, avaliando-se a área das estruturas edificadas por meio de um serviço que refletisse a edificação como um todo. Nessa avaliação, efetuando-se o somatório das diferenças entre os quantitativos medidos e



os levantados pela ferramenta Geoportal, multiplicados pelos respectivos custos unitários, também não se vislumbrou superfaturamento por quantidade (PT-15, fls. 789/791).

46. Em relação à avaliação qualitativa dos serviços constantes dos editais e projetos, verificou-se a existência de compatibilidade dos serviços constantes das Curvas ABC's com o efetivamente executado, registrando-se o resultado por meio de um check-list com o respectivo registro fotográfico (PT-12, fls. 693/784).

47. Ressalta-se apenas que, para a análise dos Contratos nºs 287/2008-SO e 62/2009-SO, correspondentes às Vilas Olímpicas de Recanto das Emas e Santa Maria, utilizou-se suas respectivas curvas ABC's. Para os outros dois Contratos de nºs 272/2008-SO, 190/2008-SO, relativos às Vilas Olímpicas de Brazlândia e Ceilândia (Parque da Vaquejada), optou-se por utilizar os mesmos itens selecionados anteriormente, uma vez que os serviços e as edificações executadas para as quatro Vilas Olímpicas são semelhantes, sendo verificado, inclusive, um percentual de convergência de 85% de seus itens ao comparar as faixas "A" e "B" das Curvas ABC das Vilas Olímpicas de Santa Maria e Recanto das Emas (PT-04, fls. 606/609).

2.2 QA 2 – Os preços contratados são compatíveis com aqueles praticados no mercado?

Os preços contratados para as obras e os serviços de engenharia destinados à construção dos Centros Olímpicos de Brazlândia, Ceilândia, Recanto das Emas e Santa Maria são compatíveis com aqueles praticados no mercado.

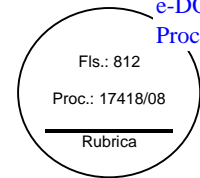
Critério

48. Foram utilizados os seguintes critérios para balizar esta questão de auditoria: art. 43, IV, da Lei nº 8.666/93; Decisões do TCDF nºs 5.745/05, 6.464/05; Sistema de orçamentação SINAPI/CEF; Sistema de orçamentação Volare/PINI; e Acórdão TCU nº 325/07 – Plenário.

Análises e Evidências

49. Os preços licitados já haviam sido avaliados por este Tribunal em análise anterior destes autos (Informação nº 92/2008, fls. 115/126).

50. Somado a isso, na amostra selecionada, conforme metodologia apresentada a seguir, constatou-se que todos os custos unitários dos serviços



medidos, com exceção de quatro itens¹⁰ que fazem parte da faixa “B” da Curva ABC, destacados nos PT05 e PT06, respectivamente, fls 610/613 e 614/616, apresentam valores inferiores aos custos unitários previstos no orçamento estimativo da licitação.

51. Destarte, e considerando que as propostas de preços apresentadas pelas empresas vencedoras das Concorrências nºs 19, 20, 21 e 22/2008 – ASCAL/PRES, relativas às construções das Vilas Olímpicas em tela, foram elaboradas tendo o custo global estimado pela NOVACAP como limite superior, conforme item 6.2.b¹¹ dos Editais, entendeu-se prescindível analisá-los novamente.

52. Entretanto, em ambas as Concorrências nºs 19 e 22/2008, relativas às construções das Vilas Olímpicas de Recanto das Emas e de Santa Maria, respectivamente, constatou-se que as empresas vencedoras¹² dos procedimento licitatórios não renovaram a validade de suas propostas comerciais nas condições oferecidas, convocando-se, em decorrência disso, os licitantes remanescentes, na ordem de classificação, quais sejam: Empresa Infra Engeth Infraestrutura Construção e Comércio Ltda. e Consórcio Infra Engeth Infraestrutura Construção e Comércio Ltda./Light Engenharia de Redes Elétricas Ltda.

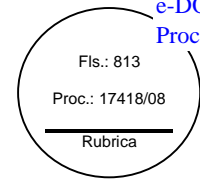
53. Diante disso, os testes realizados para a avaliação desta questão de auditoria restringiram-se a verificação da manutenção das condições propostas, no que se refere à assunção integral da proposta formulada pela primeira colocada, conforme os ditames estabelecidos pela Lei 8.666/93 no seu Art. 64 § 2¹³, de modo a identificar possível superfaturamento.

¹⁰ No Contrato nº 62/2009-SO, correspondente à Vila Olímpica de Santa Maria, têm-se os serviços: “Pavimentação intertravada em bloco de concreto estrutura sobre base compactada, nivelada e coxim de areia, e=7cm, incl. Rejuntamento”, “CARGA de material em caminhão basculante - cod.DU” e “telha em aço galv. Perfil trapezoidal, altura = 40mm, esp = 0,43”. No Contrato nº 287/2008-SO e referente à Vila Olímpica de Recanto das Emas, tem-se somente o serviço “telha em aço galv. Perfil trapezoidal, altura = 0,65mm”.

¹¹ 6.2. Na proposta será consignado: (...) b) O preço proposto pelo licitante não poderá, sob pena de desclassificação, ser superior ao custo estimado pela NOVACAP, constante do Anexo “II” deste Edital, na forma do art. 48 da Lei 8.666/93.

¹² Empresa Cima Engenharia e Empreendimentos Ltda., na Concorrências nº 19/2008, e a Empresa Recoma Construções, Comércio e Indústria Ltda., na Concorrências nº 22/2008.

¹³ Art. 64 § 2º É facultado à Administração, quando o convocado não assinar o termo de contrato ou não aceitar ou retirar o instrumento equivalente no prazo e condições estabelecidos, convocar os licitantes remanescentes, na ordem de classificação, para fazê-lo em igual prazo e nas mesmas condições propostas pelo primeiro classificado, inclusive quanto aos preços atualizados de conformidade com o ato convocatório, ou revogar a licitação independentemente da cominação prevista no art. 81 desta Lei.



54. Para isso, elaborou-se as Curvas ABC com base nas planilhas de medições finais dos Contratos 287/2008-SO e 62/2009-SO, correspondentes às Vilas Olímpicas de Recanto das Emas e Santa Maria, modificadas após respectivos aditamentos contratuais (Anexo VII) que implicaram em acréscimos/decréscimos de quantidades de serviços e a inclusão de serviços novos.

55. Para os serviços das faixas A e B das Curvas ABC comparou-se, inicialmente, os custos unitários das empresas vencedoras da licitação, ou seja, das primeiras colocadas que não renovaram a validade de suas propostas, com os custos unitários medidos, obtidos a partir da divisão entre os custos totais e os quantitativos finais medidos por serviços, presentes nas planilhas de medições (Anexo VI). Posteriormente, realizou-se o somatório dessas diferenças, multiplicadas pelos respectivos quantitativos medidos.

56. Ressalta-se que essa comparação alcança os serviços com acréscimos/decréscimos de quantidades incluídas durante a execução contratual por meio de termos aditivos. Por outro lado, não se aplicou nesse cálculo os aditivos de insumos/serviços novos, uma vez que não possuíam custos unitários constantes nas propostas das licitações.

57. A análise, presente nos PT-05 (fls. 610/613) e PT-06 (fls. 614/616), revelou que em ambos os Contratos têm-se custos unitários medidos divergentes dos custos unitários das propostas apresentadas pelas primeiras colocadas nos processos licitatórios, em afronta ao art. 64, § 2º, da Lei 8.666/93. Tais divergências deram origem, para o Contrato nº 62/2009-SO (Vila Olímpica de Santa Maria), à ocorrência de superfaturamento por sobrepreço (R\$ 5.252,17), mas em contrapartida, para o Contrato nº 287/2008-SO (Vila Olímpica de Recanto das Emas), identificou-se um subfaturamento por subpreço (R\$ -32.904,05). O resumo dos valores encontra-se detalhado na tabela a seguir:

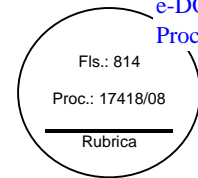


Tabela 5: Superfaturamento por sobrepreço

Vila Olímpica	Contrato	Valor Total (Inicial + Aditivos)	Superfaturamento por sobrepreço (I)		
			Valor	% em relação ao Valor Total	Papel de Trabalho
Recanto das Emas	287/2008 (30/12/2008)	R\$ 5.774.587,55	-R\$ 32.904,05	-0,57%	nº 06 (fls. 615/616)
Santa Maria	062/2009 (01/04/2009)	R\$ 5.536.604,20	R\$ 5.252,17	0,09%	nº 05 (fls. 611/613)
Total		R\$ 24.975.962,44	-R\$ 27.651,88		

58. Conforme já apresentado no parágrafo 43, na avaliação conjunta dos valores obtidos de superfaturamento por sobrepreço, ora apresentado, e por quantidade, tratado na Questão 01, do Contrato relativo à Vila Olímpica de Santa Maria, tem-se o valor de R\$ 7.424,29. Entende-se que a análise efetuada desse superfaturamento já foi superada pelos argumentos tratados nos parágrafos 44/47.

59. Assim, conclui-se que não há evidências materialmente relevantes para caracterização de superfaturamento por sobrepreço para os contratos em questão.

2.3 QA 3 – Os aditivos celebrados são regulares e os custos dos serviços dos aditivos são compatíveis com os valores praticados no mercado?

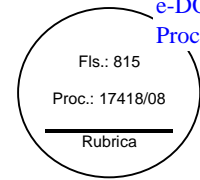
Os aditivos celebrados e os respectivos custos unitários para as obras e os serviços de engenharia destinados à construção dos Centros Olímpicos de Brazlândia, Ceilândia, Recanto das Emas e Santa Maria são compatíveis com aqueles praticados no mercado.

Critério

60. Foram utilizados os seguintes critérios para balizar esta questão de auditoria: art. 43, IV e § 1º do art. 65 da Lei nº 8.666/93; Decisões do TCDF nºs 5.745/05, 6.464/05; Sistema de orçamentação SINAPI/CEF; Sistema de orçamentação Volare/PINI; Sistema de orçamentação Orse; e Acórdão TCU nº 325/07 – Plenário.

Análises e Evidências

61. Para responder a questão de auditoria em tela, a análise empreendida por este corpo técnico foi segmentada em duas dimensões a saber: regularidade do aditivo celebrados e compatibilidade dos custos unitários dos serviços novos com os



praticados no mercado.

62. Em relação a regularidade dos aditivos celebrados, procurou-se verificar se os limites legais estabelecidos no § 1º do art. 65 da Lei nº 8.666/1993¹⁴ foram extrapolados.

63. Ressalta-se, inicialmente que, apesar da jurisprudência atual desta Corte já ter superado a forma correta de apuração dos limites legais de alterações contratuais, observou-se que, à época da execução dos objetos desta auditoria, existiam divergências sobre como proceder esse cálculo.

64. No âmbito do Tribunal de Contas da União, o modelo atual sedimentou-se a partir da determinação contida no Acórdão nº 749/2010-Plenário-TCU, o qual estabeleceu que os acréscimos e as supressões devem ser apurados sem qualquer compensação para aferição do parâmetro legal.

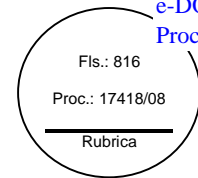
65. De forma similar, o Tribunal de Contas do Distrito Federal, em julgado no Processo nº 39211/2009, Decisão nº 5747/2010, entendeu que o cálculo dos percentuais previstos deve considerar individualmente os acréscimos e as supressões de forma a não desfigurar o objeto licitado.

66. Percebe-se que em ambas as Cortes de Contas, a metodologia a ser aplicada para apuração dos percentuais legais de forma individualizada somente se deu a partir de 2010. Diante disso, este corpo técnico, levando em conta que as últimas medições de todas as Vilas Olímpicas foram processadas no ano de 2010, adotou-se, excepcionalmente, como critério para efeito de observação dos limites legais de alterações contratuais a não extrapolação em mais de 25% do valor inicial do contrato, considerando eventual compensação entre acréscimos e supressões de serviços e seus respectivos quantitativos.

67. Além disso, as alterações propostas, sejam quantitativas ou qualitativas, não devem desfigurar o projeto inicial, o que descaracterizaria o objeto da licitação.

68. Com base nessas premissas, a análise realizada evidenciou que os limites legais foram respeitados, conforme tabela a seguir, e que o objeto pactuado

¹⁴ Art. 65 § 1º O contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras, até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato, e, no caso particular de reforma de edifício ou de equipamento, até o limite de 50% (cinquenta por cento) para os seus acréscimos.



não apresentou alterações significativas que acarretassem o desvirtuamento de sua função social (PT-02, fls. 579/600).

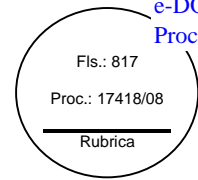
Vila Olímpica	Processo	Concorrência	Contrato	Valor Estimado	Valor Contratado	Valor dos Aditivos	Valor Total (Inicial + Aditivos)	Término da obra	Empresa
Recanto das Emas	112.002.859/2007	19/2008	287/2008 (30/12/2008)	R\$ 5.038.027,91	R\$ 4.687.528,90	R\$ 1.087.058,65	R\$ 5.774.587,55 (23,19%)	12/06/2010 (fl. 432)	INFRA ENGETH - Estrutura - Construções e Comércio Ltda.
Parque da Vaquejada	112.002.861/2007	20/2008	190/2008 (03/10/2008)	R\$ 6.939.283,55	R\$ 6.795.478,93	R\$ 1.615.058,80	R\$ 8.410.537,73 (23,77%)	14/02/2010 (fls. 340/341)	INFRA ENGETH - Estrutura - Construções e Comércio Ltda.
Brazlândia	112.000.933/2007	21/2008	272/2008 (19/12/2008)	R\$ 4.367.393,39	R\$ 4.203.412,54	R\$ 1.050.820,42	5.254.232,96 (25,00%)	20/04/2010 (fls. 389)	Consórcio INFRA-ENGETH Infraestrutura. Construção e Comércio Ltda./ LIGHT Engenharia de Redes Elétricas Ltda
Santa Maria	112.000.932/2007	22/2008	062/2009 (01/04/2009)	R\$ 4.983.089,39	R\$ 4.429.965,11	R\$ 1.106.639,09	R\$ 5.536.604,2 (24,98%)	02/09/2010 (fl. 488)	INFRA ENGETH - Estrutura - Construções e Comércio Ltda.
Total				R\$ 21.327.794,24	R\$ 20.116.385,48	R\$ 4.859.576,96	R\$ 24.975.962,44		

69. Já para análise de compatibilidade dos custos unitários dos serviços novos com os praticados no mercado, a determinação da amostra primária foi feita a partir da Curva ABC (PT 03, fls. 601/605) das Vilas de Santa Maria e de Recanto das Emas, selecionando-se apenas serviços novos presentes na faixa “A” e “B” de cada uma.

70. Observou-se que 85% dos itens selecionados são comuns a ambas as Vilas (PT 04, fls 606/609), permitindo, desta maneira, inferir que as conclusões obtidas são extensíveis as demais Vilas, posto que foram realizadas estruturas similares em todas elas e com a presença da empresa Infra Engeth em todas as contratações.

71. Diante disso, de forma conservadora, a amostra final foi obtida por meio da união das amostras primárias de cada curva, sendo realizados os procedimentos de auditoria em um total de 20 serviços novos (PT-10, fls. 681/682).

72. Em seguida, com base na descrição de cada serviço da amostra final, procurou-se o seu correlato nos sistemas de custos referenciais oficiais ou em licitações realizadas à época da obra. Para alguns itens não foi possível identificar um serviço equivalente nas referências oficiais de preços que atendesse às especificações do projeto. Aqueles para os quais identificou-se um serviço paradigma, realizaram-se as adaptações necessárias nas composições de preços unitários de



forma a refletir as peculiaridades da obra em análise¹⁵.

73. A avaliação empreendida (PT-11, fls. 683/692) demonstrou que os custos unitários dos serviços aditivados refletiram os preços de mercado à época da execução contratual, não havendo, portanto, evidências de superfaturamento por sobrepreço.

3 Conclusão

74. O trabalho desenvolvido nesta Auditoria buscou acumular informações apropriadas e necessárias ao objeto da Auditoria, submetendo-as aos procedimentos de auditoria previsto na matriz de planejamento com o objetivo de colher evidências comprobatórias e assim formar e fundamentar a opinião sobre cada questão de Auditoria proposta.

75. As evidências comprobatórias foram documentadas em 15 papéis de trabalho, resumidos na tabela a seguir, os quais registram, por meio de planilhas eletrônicas, os exames realizados nas medições para avaliação de superfaturamento por quantidade e por sobrepreço; e por meio de registros fotográficos, de visita aos sítios do jurisdicionado e de checklist contendo as especificações previstas, as condições físicas e o material utilizado nas estruturas realizadas.

¹⁵ Com exceção dos serviços de "Cerâmica 10x10 na cor 4714-WHITE antipichação, fab. Ceusa ou equivalente, assentada com argamassa pré-fabrica de cimento colante, juntas a prumo" e "Cerâmica "A" 20x20 na cor gelo 4196-fab. ASTRUFALD ou equivalente, assentada com argamassa pré fabricada de cimento colante, juntas a prumo" que tiveram como referência de preço a composição extraída da própria Secretária de Educação do DF, todas as demais foram oriundas do sistema de orçamentação Orse/SE.



Papel de trabalho	Folhas	Assunto	Vilas Olímpicas				Questão de Auditoria (QA)
			Brazlândia	Recanto das Emas	Parque da Vaquejada	Santa Maria	
			Contrato nº 272/2008	Contrato nº 287/2008	Contrato nº 190/2008	Contrato nº 062/2009	
1	571/578	Notícias das Vilas Olímpicas	x	x	x	x	1
2	580/600	Informações gerais e imagens Geoportal e GoogleMaps	x	x	x	x	1
3	602/605	Curva ABC		x		x	1,2,3
4	607/609	Curva ABC comparada		x		x	1,2,3
5	611/613	Análise de superfaturamento por sobrepreço				x	2
6	615/616	Análise de superfaturamento por sobrepreço		x			2
7	618/671	Levantamento de áreas e extensões do Geoportal	x	x	x	x	1
8	673/675	Análise de superfaturamento por quantidade				x	1
9	677/680	Análise de superfaturamento por quantidade		x			1
10	682	Comparação dos Serviços Novos		x		x	3
11	684/692	Análise de aditivos		x		x	3
12	694/784	Relatório fotográfico e Análise das especificações	x	x	x	x	1
13	786	Tabela INCC					3
14	788	Serviços Complementares às Vilas Olímpicas					1
15	790	Análise de superfaturamento por quantidade	x		x		1

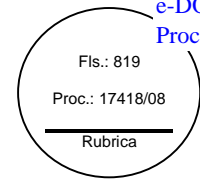
76. Com base nesse aparato, não foram detectadas irregularidades materialmente relevantes e formais que resultem em potencial dano ao erário do Distrito Federal.

77. Apesar disso, ainda que não se tenha identificado irregularidades materialmente relevantes no curso desta auditoria, é necessário mencionar as dificuldades enfrentadas por este corpo técnico no que se refere ao manuseio dos dados relativos às medições, às planilhas orçamentárias e à memória de cálculo dos serviços executados.

78. Todos os dados apresentados pela jurisdicionada, após a contratação dos serviços, foram encaminhados em meios não editáveis (arquivos no formato Word ou PDF), dificultando e prejudicando o exercício do controle externo por parte deste NFO.

79. Essa situação não é exclusiva desta auditoria, uma vez que em outras pretéritas deparou-se com os mesmos obstáculos e com os mesmos efeitos, quais sejam:

- 1) Alongamento dos prazos das auditorias devido a:
 - necessidade de digitalização de informações apresentadas pela jurisdicionada;



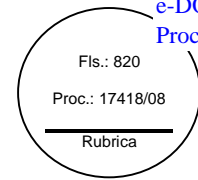
- necessidade de envio de dados complementares dada a ausência de páginas digitalizadas;
 - redigitação das informações apresentadas para planilhas eletrônicas por parte deste corpo técnico de forma a torná-las editáveis e permitir manipulação dos dados;
- 2) Restrição na conferência dos números apresentados e no manuseio das informações;
 - 3) Possibilidade de erros na redigitação das informações;
 - 4) Possibilidade de inclusão de serviços com preços não licitados; de quantidades em serviços com sobrepreço ou superfaturados; e manipulação dos custos desequilibrando a isonomia entre os licitantes;
 - 5) Prejuízo a fiscalização da execução das obras e serviços de engenharia pela contratante; e
 - 6) Falta de transparência e limitação do controle social aos atos dos gestores públicos.

80. A título de contextualização, nesta auditoria foram necessários aproximadamente 2 meses apenas para tornar as informações trabalháveis. Foram realizadas nesse período as atividades de conferência de dados digitalizados apresentados; solicitação da complementação desses; e digitação das propostas de preços originais de quatro empresas e das planilhas orçamentárias após aditivos de dois contratos.

81. Todo esse trabalho com vistas a obter a curva ABC, que se pode considerar como sendo o primeiro procedimento de auditoria de fato realizado, dado que ela direciona os testes de auditoria para os itens mais relevantes.

82. Esses fatores em conjunto reduzem as amostras disponíveis, aumentam os testes substantivos e os riscos de auditoria, acarretando em uma atuação deste Tribunal de forma intempestiva, ineficiente e antieconômica.

83. Assim, embora não se tenha verificado distorções relevantes nos trabalhos, com base nos esforços e dificuldades necessários para o desenvolvimento e análises realizadas e registradas em 15 papéis de trabalho produzidos (fls. 570/791), será proposto determinação à NOVACAP para que adotem medidas imediatas para que todos os contratos em curso tenham em cada processo de medição os quantitativos apurados no período e as respectivas memórias de cálculo registradas



em planilhas eletrônicas editáveis acompanhadas de relatórios fotográficos, permitindo a verificação posterior dos serviços e quantidades medidas.

4 Proposições

84. Ante o exposto, sugere-se ao Plenário:
- I) Tomar conhecimento:
 - i. do presente Relatório Final de Auditoria, de fls. 792/820;
 - ii. dos documentos acostados às fls. 547/791;
 - II) Determinar à NOVACAP que, doravante:
 - a. elabore, para fins de liquidação da despesa, prevista no art. 57 do Decreto nº 32.598/10, planilha eletrônica (MS EXCEL ou equivalente) que expresse as medições, mensais e acumuladas, acompanhada das respectivas memórias de cálculo, em que sejam registrados os levantamentos, cálculos e gráficos necessários à discriminação e à exata determinação das quantidades dos serviços efetivamente executados, mantendo os arquivos à disposição dos órgãos de controle;
 - III) Dar ciência do presente Relatório Final de Auditoria, do Relatório/Voto do Relator e da Decisão que vier a ser tomada à NOVACAP e à Secretaria de Estado de Esporte, Turismo e Lazer;
e
 - IV) Restituir os autos à Secretaria de Auditoria para fins de arquivamento.

Brasília (DF), 11 de dezembro de 2017.

Wibys Pereira Santos de Oliveira
Auditor de Controle Externo – 1525-8

Poliana Espíndula Batista de Oliveira
Auditor de Controle Externo – 1608-9



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DAS SESSÕES

Sessão Ordinária Nº 5033, de 24/04/2018

TCDF/Secretaria das Sessões
Folha:.....
Processo: [17418/2008](#)
Rubrica:.....

PROCESSO Nº [17418/2008](#)

RELATOR : CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL ALVES DE OLIVEIRA

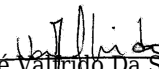
EMENTA : Editais das Concorrências nºs 19/2008, 20/2008, 21/2008 e 22/2008 - ASCAL/PRES, lançados pela Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil - NOVACAP, com o objetivo de contratar empresas de engenharia para construção, instalação e implantação de vilas olímpicas no Recanto das Emas, no Parque da Vaquejada/Ceilândia, em Brazlândia e em Santa Maria, respectivamente.

DECISÃO Nº 1916/2018

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I - tomar conhecimento do Relatório Final de Auditoria (peça 44) e de seus papéis de trabalho constantes das peças 30 a 43; II - determinar à NOVACAP que, doravante, elabore, para fins de liquidação da despesa prevista no art. 57 do Decreto nº 32.598/2010, planilha eletrônica (MS EXCEL ou equivalente) que expresse as medições, mensais e acumuladas, acompanhada das respectivas memórias de cálculo e gráficos necessários à discriminação e à exata determinação das quantidades dos serviços efetivamente executados, mantendo os arquivos à disposição dos órgãos de controle; III - dar ciência do Relatório Final de Auditoria, do relatório/voto do Relator e desta decisão à NOVACAP; IV - restituir os autos à Secretaria de Auditoria para fins de arquivamento.

Presidiu a sessão a Presidente, Conselheira ANILCÉIA MACHADO. Votaram os Conselheiros MANOEL DE ANDRADE, RENATO RAINHA, PAULO TADEU, PAIVA MARTINS e MÁRCIO MICHEL. Participou o representante do MPJTCDF, Procurador-Geral em exercício DEMÓSTENES TRES ALBUQUERQUE. Ausente o Conselheiro INÁCIO MAGALHÃES FILHO.

SALA DAS SESSÕES, 24 de Abril de 2018


José Váldino Da Silva
Secretário das Sessões


Anilcéia Luzia Machado
Presidente