



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

**Processo n.º:** 35.950/2014-e

**Apenso n.º:** 35.942/2014-e

**Órgão:** Administração Regional do Cruzeiro – RA XI.  
Administração Regional de Taguatinga – RA III.

**Assunto:** Denúncia.

**Ementa:** Denúncia encaminhada por cidadãos ao canal de Ouvidoria desta Corte de Contas versando acerca da ocorrência de possíveis irregularidades em licitações públicas, na gestão do Sr. Antônio Sabino, enquanto Administrador Regional do Cruzeiro, nos anos de 2012 e 2013, e de Taguatinga, no exercício de 2014 (e-DOC D5F4F274-e). Decisão reservada n.º 10/2015: Adiamento da discussão da matéria, nos termos do art. 65 do RI/TCDF. Decisão n.º 13/2015: Conhecimento da exordial, ciência da decisão a ser adotada à Ouvidoria do TCDF para adoção das providências previstas na Resolução n.º 273/2014 e na Lei de Acesso à Informação, autorização para realização de inspeção no âmbito da RA III e RA XI e retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento/TCDF para adoção das medidas cabíveis. **Nesta fase:** Unidade técnica apresenta o relatório preliminar de inspeção e sugere o encaminhamento de cópia da informação aos gestores e aos contratados, em atenção às disposições dos arts. 1º e 2º da Resolução n.º 271/2014-TCDF, para manifestação no prazo de 30 (trinta) dias. VOTO convergente, com ajustes.

**Fundamento legal para não inclusão em pauta:** art. 1º, inciso VI, da Resolução TCDF n.º 161/2003.

## **RELATÓRIO**

Cuidam os autos de denúncia encaminhada ao canal de Ouvidoria desta Corte de Contas por cidadãos, versando acerca da ocorrência de possíveis irregularidades em licitações públicas, durante a gestão do Sr. Antônio Sabino, enquanto Administrador Regional do Cruzeiro, nos anos de 2012 e 2013, e de Taguatinga, no exercício de 2014 (e-DOC D5F4F274-e).

Na **Sessão Extraordinária Reservada** n.º 977, de 12.02.2015, o Tribunal prolatou a **Decisão n.º 13/2015** (e-DOC 806E0F60-e), *in verbis*:

*“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – tomar conhecimento: a) da exordial (peça 3; eDOC D5F4F274-e), em razão do preenchimento dos requisitos de admissibilidade exigidos no preâmbulo do § 1º, inciso I, do artigo 196 do RI/TCDF c/c os postulados do controle social disciplinados na Lei de Acesso à Informação; b) da Informação n.º 236/2014-3ª Diacom; c) do Parecer n.º 0090/2015-ML; II – autorizar: a) a realização de inspeção na RA III e na RA XI, para exame dos fatos suscitados na exordial; b) a ciência desta decisão à Ouvidoria do TCDF, para*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

*as devidas comunicações eletrônicas aos signatários das denúncias, em observância às disposições previstas no item III da Resolução TCDF n.º 273/2014 e na Lei de Acesso à Informação; c) o retorno do feito à Secretaria de Acompanhamento, para adoção das providências cabíveis. (grifos acrescentados).”*

Em cumprimento ao item II.a do referido *decisum*, a Secretaria de Acompanhamento/TCDF apresentou, nesta etapa processual, o resultado da inspeção realizada.

### MANIFESTAÇÃO DO ÓRGÃO INSTRUTIVO

Após contextualizar o feito, a unidade instrutiva apresentou a análise consignada na **Informação n.º 12/2016-3ª Diacomp (e-DOC E9EA9F94-e)**, conforme a seguir:

#### **“II – Da Inspeção Realizada**

*7. Inicialmente cabe informar que, em relação aos elementos elencados nas alíneas ‘c’ e ‘g’ da denúncia, não foi vislumbrado possibilidade de averiguação, ante o momento de exercício das atividades de controle externo, levado à efeito após o término do processo licitatório e das respectivas obras, e conseqüentemente, dos respectivos contratos.*

*8. Em cumprimento à decisão supracitada, foram encaminhadas as Notas de Inspeção n.º 20 (Peça 20) e n.º 21 (Peça 21), respectivamente, às Administrações Regionais – AR’s de Cruzeiro e Taguatinga, tendo sido solicitada a disponibilização dos processos referentes a todas as contratações de obras realizadas na modalidade convite. Vale ressaltar que o escopo da presente inspeção contemplou o período indicado na denúncia, qual seja, anos de 2012 e 2013 para a AR do Cruzeiro, e ano de 2014 para a AR de Taguatinga, período em que o Sr. Antonio Sabino esteve à frente das citadas Administrações Regionais na condição de Administrador.*

*9. A partir do material obtido junto aos citados órgãos, foi realizada análise de todas as contratações elencadas, tendo-se avaliado aspectos inerentes ao processo licitatório, à regularidade dos orçamentos propostos e a execução contratual.*

*10. No Papel de Trabalho n.º 1 (Peça 23), são apresentados os processos relativos aos convites realizados pelas AR’s, objetos da presente análise, com indicação do número do processo, número do convite, tipo de obra, local da obra, empresa executora, preço da Administração, preço contratado (proposta vencedora) e desconto obtido.*

*11. Como critério de seleção da amostra, ante o grande número de convites realizados, os processos que resultaram em descontos próximos a 20% não foram analisados. Com isso, das contratações realizadas somente os processos 132.000.671/2014, 132.000.934/2014, 132.000.718/2014, 132.000.921/2014, 132.001.094/2014, 132.000.918/2014, 132.000.928/2014 e 132.001.031/2014, todos referentes ao ano de 2014 na RA III (Taguatinga), não foram analisados nesta instrução. Vale informar que o processo 132.001.172/2014 também não foi analisado, tendo*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

*em vista que os autos se encontravam no Ministério Público do Distrito Federal e Territórios – MPDFT.*

**II.1 - Irregularidades Identificadas**

13. *Inicialmente cumpre destacar a diferença entre o irregular fracionamento e o regular parcelamento de uma determinada despesa. O primeiro consiste no comportamento indevido de dividir o objeto em diversos certames com o fito de fugir de modalidade mais complexa ou dispensar a licitação, ao passo que o segundo seria a divisão do objeto para fins de promoção da competição e da economicidade, mantendo-se a modalidade prescrita em lei, conforme se depreende do § 5º do art. 23 da Lei nº 8.666/93:*

*§ 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.*

14. *O Tribunal de Contas da União – TCU tem se posicionado acerca do tema fracionamento, afirmando que '(...) a realização de vários procedimentos em um exercício não caracteriza, por si só, o fracionamento indevido da despesa, o qual somente ocorre quando não se preserva a modalidade pertinente para o total de aquisições do exercício (§ 2º do art. 23 da Lei 8.666/1993)' (Acórdão 82/2005 Plenário). Ou ainda, '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' (Acórdão 1780/2007 Plenário – sem grifos no original).*

15. *Ainda, doutrina autorizada<sup>1</sup> considera que: 'Parcelar é dividir o objeto para ampliar a competição; está delineado esse dever no art. 23, §§ 1º e 5º, da Lei nº 8.666/93 e visa restringir a subcontratação, aprimorando os ganhos para a Administração. Fracionar é dividir a despesa para não realizar licitação ou deixar de adotar a modalidade devida.'*

16. *Com isso, no caso em tela, verifica-se a nítida caracterização de fracionamento irregular. De plano, verifica-se que grande parte das contratações se aproximaram do limite estabelecido para convite, conforme Papel de Trabalho nº 01 (Peça 23), sendo que dos convites realizados, 81% apresentaram valores superiores à 90% do limite*

---

<sup>1</sup> JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. Vade-Mécum de licitações e contratos. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 334.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

legal da modalidade (R\$ 150.000,00), conforme apresentado na tabela a seguir:

**Tabela 1 – Distribuição dos Valores dos Convites Realizados**

Exercício	RA	Convites Realizados	Proximidade com o Limite da Modalidade (R\$ 150 mil)		
			Até 90% do Limite	Entre 90% e 80% do Limite	Abaixo de 80% do Limite
2012	Cruzeiro	15	10	1	4
2013	Cruzeiro	29	23	4	2
2014	Taguatinga	15	15	0	0
<b>Total</b>		<b>59</b>	<b>48</b>	<b>5</b>	<b>6</b>

17. Da tabela acima, observa-se que em Taguatinga, por exemplo, 100% dos convites realizados apresentaram valores superiores a 90% do limite da modalidade. Tal fato, por si só, indica a intenção do gestor em promover o fracionamento deliberada e casuisticamente, tendo em vista a imprecisão inerente ao processo orçamentário de uma obra.

18. Além disso, os objetos contratados comportam uma pequena gama de serviços comuns de urbanização ou de edificação, sem nenhuma complexidade, tais como construção ou reforma de parque, praça ou quadra, pequenas reformas de edificações, plantio de grama e mudas, construção de pequenos estacionamentos, instalação de equipamentos de ginástica e brinquedos de parquinho, implantação de lixeiras e placas de sinalização, conforme Papel de Trabalho nº 01 (Peça 23).

19. Ainda, os serviços licitados são executados por todas as empresas que acudiram aos convites, as quais apresentavam propostas para, praticamente, todos os tipos previstos pelas AR's, conforme Papel de Trabalho nº 02 (Peça 24). Deste documento pode-se constatar que grande parte das empresas participam de diversos convites, cujos objetos comportam desde plantio de grama a construção de estacionamento. Com isso, verifica-se subsunção do caso em tela ao Acórdão nº 1780/2007-TCU, citado acima. Ou seja, os potenciais interessados, na contratação de serviços de mesma natureza, são basicamente os mesmos, situação que torna proibitiva a realização de certames distintos para tais objetos, caracterizando, assim, o fracionamento irregular.

20. Além da situação já evidenciada, como um todo, vale citar dois casos específicos de frontal fracionamento irregular. O primeiro trata-se da obra realizada na Avenida das Mangueiras (Cruzeiro), em seu canteiro central, a qual foi contemplada em 4 convites por meio dos processos nºs 139.000.423/2012, 139.000.516/2012, 139.000.106/2013 e 139.000.211/2013, no valor total orçado de R\$ 586.338,67, cujos objetos executados consistiram, respectivamente, em: passeios em blocos intertravados; execução de meios-fios e plantio de grama; calçadas, bancos e plantio de mudas; e plantio de grama e mudas. O segundo caso, refere-se à obra realizada no local denominado Praça do Gavião (Cruzeiro), a qual foi contemplada em 3 convites por meio dos processos nºs 139.000.594/2012, 139.000.219/2013 e 139.000.192/2013, no valor total orçado de R\$ 430.552,96, cujos objetos executados consistiram, respectivamente,



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

em: equipamentos de ginástica e parquinho; reforma de quadra de esporte; e campo de areia, execução de passeios em concreto, blocos intertravados, meios-fios, bancos em concreto, plantio de grama e mudas.

21. Do exposto, resta evidenciado o fracionamento irregular nos convites realizados, tanto na AR do Cruzeiro, nos anos de 2012 e 2013, quanto na AR Taguatinga, no ano de 2014. Vale ressaltar que o parcelamento do objeto, procedimento regular, poderia ter sido utilizado, com intuito de aumentar a competitividade, desde que mantida a modalidade pertinente para o total das aquisições.

22. A responsabilidade pela irregularidade ora evidenciada é do gestor à época dos fatos (administrador regional).

**II.1.2 - Indícios da Prática de Conluio**

23. Neste tópico será analisada parte da denúncia trazida pelo cidadão, a qual alega a existência de conluio entre as empresas participantes dos convites realizados sob a gestão do Sr. Antônio Sabino. Para tanto, buscou-se analisar a tendência dos descontos concedidos pelos participantes, bem como a existência de prova fática nos autos que comprovasse qualquer tipo de combinação entre as empresas.

24. Inicialmente, cumpre destacar que na maioria dos convites realizados, com algumas exceções no ano de 2014 na RA de Taguatinga, observaram-se baixos descontos concedidos pelas empresas participantes, conforme consta no Papel de Trabalho nº 2 (Peça 24), resumido na tabela abaixo, a qual inclui todas as empresas que apresentaram propostas válidas nos certames analisados<sup>2</sup>.

**Tabela 2 – Descontos Concedidos pelas Empresas Participantes**

Ano	RA	Descontos Concedidos		
		Mínimo	Médio	Máximo
2012	Cruzeiro	1,26%	2,03%	3,00%
2013	Cruzeiro	0,77%	2,34%	14,30%
2014	Taguatinga	1,79%	17,43%	35,68%

25. Da tabela acima, pode-se verificar que a média dos descontos concedidos, especialmente nos anos de 2012 e 2013, na RA do Cruzeiro, mostraram-se bastante baixos, da ordem de 2%, o que merece uma análise mais detida. A tabela abaixo mostra o número de descontos concedidos pelas empresas vencedoras dos convites realizados.

**Tabela 3 – Número de Descontos Concedidos pelas Empresas Vencedoras**

Ano	RA	Número de Convites	Número de Decontos						
			<2%	Entre 2% e 5%	Entre 5% e 10%	Entre 10% e 15%	Entre 15% e 20%	Entre 20% e 25%	>25%
2012	Cruzeiro	15	9	6	0	0	0	0	0
2013	Cruzeiro	29	16	12	0	1	0	0	0
2014	Taguatinga	15	1	6	0	0	1	1	6

<sup>2</sup> Empresas regularmente habilitadas. Não inclui as propostas dos processos nº 139.000.293/2013 e 139.000.504/2013, devido a falha na coleta dos respectivos dados.

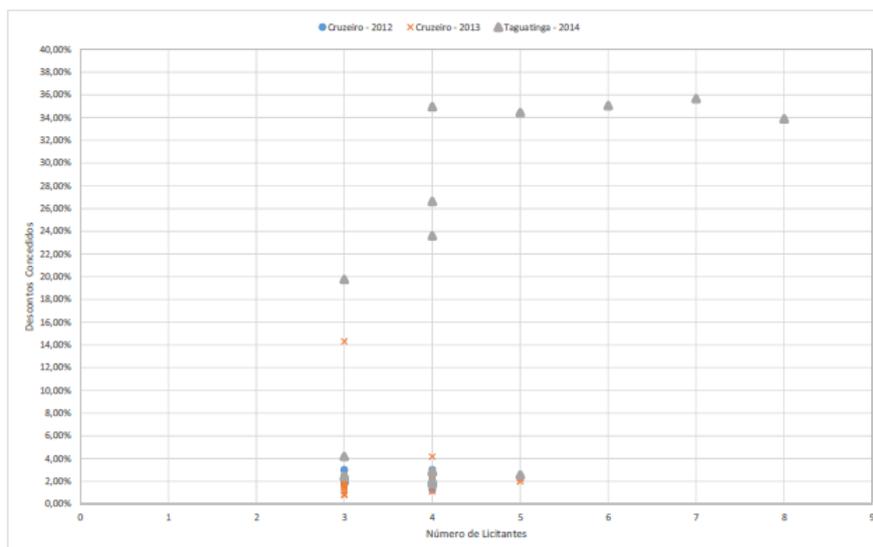


**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

26. Verifica-se que na AR do Cruzeiro, nos anos de 2012 e 2013, em torno de 60% dos convites realizados lograram descontos concedidos inferiores a 2%, e, praticamente, a totalidade dos convites resultou em descontos inferiores a 5%. No caso da AR Taguatinga, observa-se que dos 15 convites realizados, 6 (40% do total) obtiveram descontos superiores a 25%, e que menos da metade dos convites realizados (47% do total) resultaram em descontos inferiores à 5%, sendo que apenas 1 convite apresentou desconto inferior a 2%.

27. Esta disparidade entre o comportamento nas duas AR's decorre do número de licitantes que acudiram aos convites. Na AR do Cruzeiro, nos anos de 2012 e 2013, observou-se que nos convites realizados, sistematicamente, apenas 3 ou 4 empresas apresentavam propostas, o que resultou em baixos descontos, conforme demonstrado anteriormente. Já na AR de Taguatinga, observaram-se descontos maiores, especialmente nos convites em que acudiram mais de 4 interessados. O gráfico abaixo mostra a relação entre o número de participantes e o percentual de desconto concedido, em relação ao preço proposto pela Administração.

Figura 1 – Número de Participantes x Descontos Concedidos



28. A tendência verificada, mostra que há uma concentração de descontos irrisórios em torno de 2% (com exceção de 1 convite, com desconto próximo a 14%), nos convites realizados na AR do Cruzeiro, nos anos de 2012 e 2013, revelando um ambiente pouco competitivo com forte frustração da concorrência, com apenas 3 ou 4 empresas apresentando propostas. Na AR de Taguatinga, verifica-se a ocorrência de descontos próximos a 34% para licitações com 4 ou mais concorrentes.

29. Estudo realizado no âmbito da Administração Pública pernambucana<sup>3</sup> mostrou que quanto maior for a quantidade de propostas em um determinado certame, mais significativo é o desconto obtido, proporcionando a existência efetiva de concorrência. Tal comportamento é esperado, tendo em vista que a

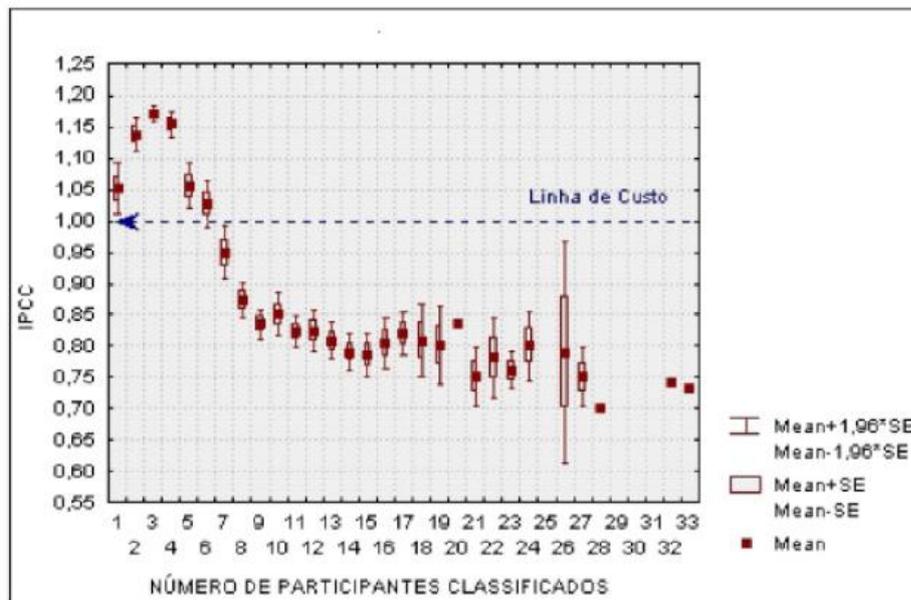
<sup>3</sup> Artigo publicado no livro "Auditoria de Engenharia" por Gustavo Pereira – Editora do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco – TCE/PE.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

possibilidade de 'acordos' ou 'acertos' diminuem à medida que se promove uma ampla participação. O citado estudo contemplou mais de 1.035 obras públicas, de tipologia e características similares. O resultado obtido deste estudo encontra-se sintetizado no Gráfico 2, apresentado abaixo<sup>4</sup>.

Figura 2 – Número de Participantes x Descontos Concedidos – TCE/PE



30. Observa-se que o gráfico obtido no citado estudo coaduna-se com o gráfico obtido para os convites realizados nas AR's de Cruzeiro e Taguatinga. Inclusive, vale ressaltar que o desconto verificado em Taguatinga, em torno de 34%, para até 8 participantes, é bem superior ao obtido pelo estudo do TCE/PE, o qual indica um desconto de, aproximadamente, 15%.

31. Conforme será demonstrado no tópico seguinte, os convites que apresentaram descontos inferiores a 20% tiveram seus orçamentos analisados, tendo-se verificado a existência, em praticamente todos os casos, de superfaturamento por sobrepreço e quantidades superestimadas médias, de 28%, 22% e 25%, respectivamente, nos anos de 2012, 2013 e 2014, o que é um forte agravante, tendo em vista que a frustração da competição favoreceu a contratação de orçamentos superfaturados. Vale salientar que, em havendo uma maior competição, maiores descontos permitiriam a supressão de eventuais superfaturamentos.

32. Ainda na análise dos processos do ano de 2012, foi verificado forte indício da existência de conluio entre duas empresas, conforme se depreende do Papel de Trabalho nº 3 (Peça 25), no qual consta procuração entre a empresa Wesley Miranda do Carmo ME (outorgante, nome fantasia WMC Empreendimentos) e João Carlos Lima Bortolin (outorgado), representante da empresa Bortolin Construtora e Empreendimentos Ltda., no âmbito do processo 139.000509/2012, a qual é transcrita a seguir: "Com poderes para representar o OUTORGANTE junto a Administração do Cruzeiro,

<sup>4</sup> O IPCC é o índice preço-custo do contrato, dado pela razão entre o preço vencedor do processo licitatório e o preço orçado pela administração.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

*para representá-lo a si e sua empresa, em licitação marcada para 25 de outubro 2012, podendo assinar contratos, fazer propostas, discordar ou concordar com tudo o que for necessário no transcorrer desta licitação.” Tal fato indica ligação entre ambas as empresas. Deve-se destacar que o outorgante participou do Convite nº 006/2012 com apresentação de proposta válida (habilitado), conforme consta no Papel de Trabalho nº 2 (Peça 24).*

*33. Com isso, pode-se inferir que a proposta apresentada pela empresa WMC Empreendimentos, certamente, foi realizada pelo outorgado, proprietário de empresa ativamente participante em grande parte dos convites realizados na AR do Cruzeiro. Conforme se verifica no Papel de Trabalho nº 2 (Peça 24), a empresa Bortolini Construtora e Empreendimentos Ltda., apresentou propostas em 11 convites da AR do Cruzeiro nos anos de 2012 e 2013, tendo-se sagrado vencedora em 5 destes convites CV's nº 010/2012, nº 012/2012, nº 016/2012, nº 001/2013 e nº 002/2013. Vale lembrar que os dois últimos convites integram o fracionamento identificado no tópico anterior referente à obra da Avenida das Mangueiras. Além disso, no Convite nº 012/2012 (processo nº 139.000.664/2012), no qual a empresa outorgada sagrou-se vencedora, a empresa outorgante apresentou proposta. Com isso, na situação descrita, a empresa WMC Empreendimentos pode ter figurado, tão somente, como empresa de fachada, conforme documentação probatória apresentada (Papel de Trabalho nº 3, Peça 25).*

*34. Deve ser ressaltada a conduta do responsável pela condução dos certames na AR do Cruzeiro, diante do documento apresentado pela empresa outorgante (Papel de Trabalho nº 3, Peça 25), uma vez que o outorgado era o responsável por outra empresa, com notável e sabida participação nos demais certames daquela AR.*

*35. Ante o exposto, considerando o quadro de ausência de competição nos convites realizados na gestão do Sr. Antonio Sabino, especialmente na AR do Cruzeiro nos anos de 2012 e 2013, a existência de orçamentos superfaturados (conforme será demonstrado no tópico seguinte) e procuração entre empresas (Peça 25), observam-se fortes indícios da prática de conluio entre as duas empresas citadas, confirmando parcialmente este quesito da denúncia.*

*36. A responsabilidade pela irregularidade ora evidenciada é da comissão de licitação do processo nº 139.000.509/2012 e das empresas outorgada e outorgante supracitadas.*

**II.1.3 - Superfaturamento por Sobrepreço e Quantidades**

*37. Na análise realizada, foram identificadas diversas irregularidades nos orçamentos propostos pelas AR's de Cruzeiro, nos anos de 2012 e 2013, e Taguatinga ano de 2014, as quais resultaram em significativo prejuízo às citadas administrações. Abaixo segue descrição das principais irregularidades cometidas de forma mais reiterada e sistemática nos orçamentos propostos pela AR's:*

*a) Existência de sobrepreço: diversos serviços apresentaram sobrepreço em relação aos paradigmas de mercado, inclusive*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

*utilização de preços diferentes para o mesmo serviço, em desacordo com a própria tabela da Novacap<sup>5</sup>;*

*b) Ausência de elementos que justificassem os quantitativos: na maioria dos convites realizados, os quantitativos dos serviços previstos nas planilhas orçamentárias não apresentavam elementos que os justificassem, como projetos, memória de cálculo, croquis e especificações, especialmente serviços de terraplenagem;*

*c) Serviços de terraplenagem e pavimentação<sup>6</sup>: observou-se a utilização de critérios incoerentes de quantificação nestes serviços, os quais variavam, desproporcionalmente, de uma obra para outra, e conduziam, necessariamente, a superestimativas de quantitativos, conforme detalhado abaixo:*

- Ausência de estudo topográfico: em geral, não há estudo topográfico que justifique a movimentação de terra realizada, com indicação das primitivas (terreno natural) e possíveis compensações (balanço entre cortes/aterros);*
- Espessura de corte no serviço de escavação no local da obra: observaram-se cortes absurdos nas áreas trabalhadas, ocasionando supostos bota-fora incompatíveis com o porte da obra. Além disso, o material era escavado, carregado e transportado para bota-fora ocasionando custos adicionais. A título de exemplo, cita-se o processo nº 139.000.446/2013 da AR do Cruzeiro, em que se verificou a escavação na área trabalhada de 44 cm. Além disso, na mesma obra, após a excessiva movimentação, foi executada uma base de 44 cm, com importação de material de jazida com Distância Média de Transporte – DMT de 33 km. Vale citar, também, o processo nº 139.000.644/2012, no qual a empresa executora, Bortolin Construtora e Empreendimentos Ltda., ante a modificação de local da obra (Quadra 1.205 para Quadra 909), solicitou um acréscimo de 2.362,5 m<sup>3</sup> aos 409 m<sup>3</sup> de escavação previstos no orçamento original contratado, que na nova área (1.705 m<sup>2</sup>) correspondeu a um corte com espessura média de 163 cm, em toda a área, valor absurdo e improvável para limpeza de área para simples plantio de grama. Chama atenção a justificativa<sup>7</sup> apresentada: 'Muito embora a área plantada da quadra 909 seja menor tendo apenas 1705 m<sup>2</sup> de grama implantada, o custo de limpeza e preparo do solo foi superior ao da quadra 1.205, o pois o terreno da quadra 1.205 é plano e regular em toda sua extensão necessitando de pouco corte e remoção de terra, em contrapartida o terreno da quadra 909 era irregular, sendo necessário corte profundo em toda a extensão para regularização e ajuste do solo para plantio de grama e espécies arbóreas'. (Sem grifos no original). No processo de referência não há evidência ou registro de que tal movimentação de terra tenha ocorrido na Quadra 909. O Papel de Trabalho nº 4 (Peça 26, Processo nº 139.000.644/2012), mostra o plantio de grama executado, não sendo crível a existência de desnível topográfico da magnitude alegada pela empresa;*

<sup>5</sup> Cita-se, por exemplo o Processo 139.000.286/2013, cujo preço unitário utilizado para o serviço 03.01.203 (Escavação de Material de 1ª Categoria) foi de R\$ 13,34/m<sup>3</sup>, sendo que o preço da tabela da Novacap, utilizados em outros processos da RA, para a data de referência indicada é de R\$ 0,99/m<sup>3</sup>, o que demonstra possibilidade de fraude.

<sup>6</sup> A Decisão nº 932/2015 determinou: "...aos órgãos e entidades integrantes do Governo do Distrito Federal que, a menos que apresentem razões plausíveis para fazê-lo: a) abstenham-se de utilizar os pesos específicos constantes do manual "Procedimentos Utilizados para Orçamentos de Urbanização", aprovado pela Diretoria da NOVACAP em 15.12.1999, até a revisão dos valores ali constantes, valendo-se, provisoriamente, de índices constantes da literatura especializada ou de sistemas de outros órgãos, a exemplo dos adotados pela Secretaria Municipal de Obras da cidade do Rio de Janeiro (Achado 3);" (Sem grifos no original)

<sup>7</sup> Processo nº 139.000.644/2012, folhas 321/322.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

- *Distâncias Médias de Transporte – DMT: verificou-se a utilização de DMT's, para jazida e bota-fora, incompatíveis com a localização das AR's. Na AR do Cruzeiro, observaram-se DMT's absurdas de até 61,4 km para jazida e de até 25 km para bota-fora (por exemplo, Processo nº 139.000.647/2012). Para Taguatinga, observaram-se DMT's de 35 km para bota-fora (Processo nº 132.000.719/2014). Conforme será apresentado adiante, verificaram-se jazidas disponíveis para Cruzeiro com DMT de 20 km e com 17 km para Taguatinga, bem como bota-fora ('Lixão' da Estrutural) com DMT de 12 km do Cruzeiro e 17 km de Taguatinga;*
- *Pagamento em duplicidade de escavação e carga para material de jazida: o custo com escavação e carga do material na jazida está embutido no custo do serviço 'fornecimento de cascalho/solo'. Esta é a praxe do mercado no DF. Portanto, não se justifica remunerar tal custo à parte;*
- *Execução de base em cascalho desproporcionais ao porte das obras: em geral, verificou-se a previsão de bases em cascalho (material importado de jazida com elevado custo de aquisição) de 10 cm (processos nº 139.000.524/2013), valor que seria razoável para o porte das obras (execução de estacionamento). No entanto, em diversos convites observaram-se espessuras de bases em cascalho com 45 cm (processo nº 139.000.446/2013), até o valor absurdo de 100 cm (processo nº 139.000.191/2013), para a execução de base para passeios/calçadas;*
- *Execução de CBUQ desproporcional para estacionamento: observou-se a execução de CBUQ na execução de estacionamentos de 3,5 cm até 10 cm, conforme tabela abaixo;*

**Tabela 4 – Execução de Estacionamentos Em CBUQ – Espessuras**

Processo	Local	ORÇAMENTO		
		Área Pavimentada (m <sup>2</sup> )	Volume CBUQ (m <sup>3</sup> )	Espessura (cm)
139.000.608/2012	Q. 1505 - atrás da rodoviária	879,75	61,58	7,00
139.000.504/2013	Q. 407 BL "B" e "F"	1073,50	107,35	10,00
139.000.530/2013	Q.1 e Q.3 área que liga a Praça da Família à ARUC	152,00	7,60	5,00
139.000.524/2013	SHCES Q 509/511 - Atrás da Igreja Presbiteriana	1339,00	107,12	8,00
139.000.449/2013	SHCES 1501 - Comércio Local-posto de Gasolina	750,00	75,00	10,00
139.000.286/2013	SCHCES 1101	1685,50	117,98	7,00
139.000.446/2013	Q. 1 entre os blocos B e C - C. Velho	322,50	11,29	3,50

- *Utilização de taxas superestimadas no cálculo dos quantitativos de insumo asfálticos: observaram-se taxas de aplicação de insumos asfálticos (CM-30, RR-2C e CAP 50/70) superestimadas em mais de 200% das referências técnicas aceitas (processos nº 139.000.286/2013 e nº 139.000.524/2013);*

*d) Plantio de grama diferente da contratada: o tipo de grama contratada na maior parte dos orçamentos é do tipo São Carlos, em placas, mais cara e pouco recomendada<sup>8</sup> para o Distrito Federal. No entanto, em visita aos locais da execução dos serviços observou-se que, em 100% deles, foi plantada a grama batatais, em mudas, bem mais barata;*

<sup>8</sup> A aplicação da grama tipo São Carlos é mais indicada para locais sujeitos a maior sobreamento, requerendo maior cuidado após o plantio (Fonte: <http://delas.ig.com.br/casa/jardinagem/a-gramacerta-para-cada-local/n1237529572265.html>).



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

- e) *Previsão/medição/pagamento de serviços fictícios e em duplicidade: chama a atenção a utilização nas planilhas orçamentárias do serviço 'PREPARO E SUBSTITUIÇÃO DE TERRA PARA PLANTIO', ao um preço excessivamente caro e em franca duplicidade com outro serviço, qual seja, 'REVOLVIMENTO MECANIZADO DE TERRA PARA PLANTIO DE GRAMA PROFUNDIDADE DE 20 A 30 CM' (ver Processos nº 139.000.211/2013, nº 139.000.012/2013, nº 139.000.293/2013, nº 139.000.428/2013 e nº 139.000.192/2013). Observa-se que o serviço é desnecessário (não há substituição de solo para plantio de grama em nenhum local do DF) e excessivamente oneroso, com R\$ 20,03/m<sup>2</sup>, o que resultou, no caso do Processo nº 139.000.211/2013, em um total de R\$ 54.720,92, correspondente à 39,9% do total contratado. Tal fato, ante a duplicidade, desnecessidade e não execução do serviço, demonstra possibilidade de fraude. Estranhamente em outros processos não foi utilizado este serviço (nº 139.000.464/2013 e todos processo da AR's de Taguatinga no ano de 2014). Também no processo nº 132.000.833/2014, o qual se refere a reforma de 45 paradas de ônibus nos setores QNL/QNJ de Taguatinga, foi verificado o pagamento de diversos serviços não executados, conforme Papeis de Trabalho nº 11 (Peça 33, folha 6), nº 5 (Peça 27) e nº 12 (Peça 34);*
- f) *Utilização de BDI inadequado para insumos asfálticos: em geral, os orçamentos das AR's não diferenciavam o BDI para insumos asfálticos, com exceção do processo nº 139.000.446/2013, no qual foi utilizado uma taxa de BDI, corretamente, de 15%;*
- g) *Utilização de BDI inadequado para equipamentos públicos: em geral, os orçamentos das AR's não diferenciavam o BDI para equipamentos públicos (brinquedos e equipamentos de ginástica comunitários). A natureza preponderante dos custos de fornecimento dos equipamentos em detrimento dos custos de instalação dos mesmos configura situação de simples intermediação, tendo-se verificado, em alguns casos, que o preço total dos equipamentos correspondia a quase 50% do preço total da contratação;*
- h) *Utilização de BDI duplicado: duplicidade de BDI em alguns orçamentos, uma vez que as Composições de Custos Unitários – CPU's da Novacap, utilizadas como fonte pelas AR's, já computavam esta taxa, a qual foi novamente aplicada (processos nº 139.000.557/2013 e nº 139.000.211/2013);*
- i) *Ausência de processo regular de medição dos serviços executados: verificou-se que nas AR's não há aferição dos serviços medidos de forma individualizada, de forma a corrigir eventuais desvios durante a etapa de execução dos mesmos. Por exemplo, a simples verificação dos principais serviços de terraplanagem, como espessuras das camadas de base, CBUQ e calçadas, poderia ter evitado grande parte do prejuízo ora identificado. As equipes de fiscalização, na maior parte dos processos analisados, se limitavam a confirmar os quantitativos previstos nas planilhas orçamentárias das AR's, partindo do pressuposto de que essas quantidades estariam corretas. Em que pese o regime de execução ser global, deve-se medir unitariamente os serviços para evitar as distorções ora identificadas. Os pagamentos foram realizados em duas ou três*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

*parcelas, medindo-se percentualmente em relação aos serviços previstos (mera proporção), não havendo memória de cálculo detalhada dos quantitativos efetivamente medidos. Tal procedimento permitiu o pagamento dos quantitativos superestimados, ou mesmo, não executados.*

*38. Ante as irregularidades identificadas, para realização do cálculo do superfaturamento decorrente por sobrepreço, por quantidades superestimadas ou serviços não executados, foram adotados os seguintes critérios e diretrizes:*

*a) Sistemas referenciais de preço: considerou-se como paradigmas de mercado os custos dos sistemas Sinapi e Novacap<sup>9</sup> (aceito, somente quando compatível com os demais sistemas de mercado);*

*b) Data de referência: os orçamentos das obras encontravam-se referenciados ao ano anterior de realização da obra (junho, agosto e/ou novembro). Para efeito da análise de preços, será utilizada a referência de preço do último mês de referência (dezembro) do ano anterior à realização da obra. Assim, para as obras realizadas no exercício de 2012, 2013 e 2014, foram utilizadas as bases dos sistemas referenciais, respectivamente, de 12/2011, 12/2012 e 12/2014. Tal procedimento resulta em uma análise conservadora, favorável aos administrados;*

*c) Bonificações e Despesas Indiretas (BDI): para os serviços de engenharia foram utilizados os BDI's informados nas planilhas orçamentárias, tendo-se adotado as taxas utilizadas pelas AR's. Para equipamentos (academia de ginástica e brinquedos de parquinhos), será utilizado BDI diferenciado<sup>10</sup> de 15,6%. Para insumos asfálticos foi adotado BDI de 15%;*

*d) Cálculo do superfaturamento (SF): como os serviços analisados foram medidos e pagos, tais irregularidades resultam em superfaturamento. Para efeito de cálculo do superfaturamento por quantidades e sobrepreço utilizou-se as seguintes equações:*

$$SFQUANTIDADE = (\text{Quant. Efetiva} - \text{Quant. Medida}) \times \text{Preço Paradigma}$$

$$SF\text{SOBREPREÇO} = \text{Quant. Medida} \times (\text{Preço Paradigma} - \text{Preço Medido})$$

*Onde: Quant. Medida e Preço Medido correspondem aos os valores medidos; Quant. Efetiva e Preço Paradigma correspondem aos valores obtidos a partir da análise realizada;*

*e) Critério de responsabilização: devido ao fato de que as irregularidades ora apontadas foram originadas nas planilhas orçamentárias propostas pelas AR's, tendo os responsáveis pela fiscalização confirmado sistematicamente tais falhas, bem como a possibilidade de existência de conluio apresentada em tópico anterior, o superfaturamento total (quantidades e sobrepreço) será*

<sup>9</sup> A Decisão n.º 932/2015 identificou diversas impropriedades no Sistema de Preços da Novacap, que resultando na seguinte diretiva: "determinar aos órgãos e entidades integrantes do Governo do Distrito Federal que, a menos que apresentem razões plausíveis para fazê-lo: (...) b) abstenham-se de utilizar o Sistema de Preços e Serviços – SIPS gerenciado pela NOVACAP até que a produtividade dos itens de serviços seja atualizada, valendo-se, provisoriamente, do SINAPI, SICRO, ou de outro sistema de referência de preços para elaboração de orçamentos de obras públicas que reflita o mercado local (Achado 4);" (Sem grifos no original)

<sup>10</sup> Segundo Súmula 253/2010 do TCU "Comprovada a inviabilidade técnico-econômica de parcelamento do objeto da licitação, nos termos da legislação em vigor, os itens de fornecimento de materiais e equipamentos de natureza específica que possam ser fornecidos por empresas com especialidades próprias e diversas e que representem percentual significativo do preço global da obra devem apresentar incidência de taxa de Bonificação e Despesas Indiretas – BDI reduzida em relação à taxa aplicável aos demais itens". (Sem grifos no original)



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

*atribuído igualmente aos responsáveis pelos certames (gestor), pelos orçamentos (orçamentista), pela fiscalização das obras (fiscais nomeados) e pelas respectivas empresas executoras;*

*f) Terraplenagem:*

- Limpeza superficial de camada vegetal (m<sup>2</sup>): remoção da camada vegetal, em uma espessura de até 20 cm. Todo o material gera volume (Área de Camada Vegetal x 0,20), o qual é transportado para bota-fora;*
- Fator de homogeneização: adotado valor de 1,30, correspondente a relação entre o volume necessário em jazida e o volume de aterro já compactado, tendo sido utilizado para majorar os volumes necessários de cascalho/solo em jazida;*
- DMT da Jazida de Solos e Cascalho (km): para a RA do Cruzeiro, utilizou-se uma DMT de 20 km, valor médio adotado pela própria AR em seus processos. Para a RA de Taguatinga, adotou-se uma DMT de 17 km (Papel de Trabalho nº 6, Peça 28);*
- DMT do Bota-fora (km): considerou-se como bota-fora o Lixão da Estrutural. Para o Cruzeiro a DMT é de 12 km (Papel de Trabalho nº 7, Peça 29), correspondendo à distância média do início da Avenida das Jaqueiras ao Lixão da Estrutural, tendo inclusive o Processo nº 139.000.634/2013 adotado esta distância. Para Taguatinga a DMT é de 17,0 km (Papel de Trabalho nº 8, Peça 30), correspondendo a distância média do final de Taguatinga, próximo ao Campus da UnB, até o Lixão da Estrutural;*
- Espessura de corte no local da obra (cm): nos casos em que houver esta movimentação, será considerada uma movimentação de terra, com corte de até 20 cm, devido à ausência de elementos topográficos que justificassem uma movimentação de terra maior. Este quantitativo é adicional em relação ao volume gerado pelo serviço limpeza de camada vegetal;*
- Espessura de base/sub-base (cm): será adotada uma base de 5 cm para calçadas/passeios e 10 cm para estacionamento, devido à ausência de elementos técnicos que justifiquem as espessuras maiores. Vale informar que estas espessuras, inclusive foram adotadas pelas próprias AR's em diversos processos (nº 139.000.524/2013, nº 139.000.286/2013, nº 139.000.449/2013 e nº 132.000.896/2014);*
- Importação de solo (terra) de jazida: considerou-se, para os casos em que há escavação obrigatória de solo na obra, que não houve importação de solo na jazida. Nos demais casos, aceitou-se importação de solo para execução de base de passeio/calçada e para o plantio de grama, com espessura de 5 cm para cada caso, com aplicação de fator de homogeneização de 1,30 aos volumes necessários;*
- Importação de cascalho de jazida: quando necessário, considerou-se a compra do material na jazida e o custo de transporte até o local da obra. Vale lembrar que os custos com escavação já se encontram inclusos no custo do cascalho, ficando por conta da própria jazida;*
- Serviço de transporte: ante a Decisão nº 932/2015, a qual identificou o flagrante sobrepreço nos serviços de transporte do sistema de custos da Novacap, na presente análise, adotou-se a premissa de que tais serviços devem ser remunerados por momento de transporte (m<sup>3</sup>.km);*
- Espessuras do CBUQ para execução de estacionamentos: ante a grande variação encontrada nos processos de uma mesma AR,*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

bem como ausência de justificativa técnica, comprovada por dimensionamento de pavimento, adotou-se uma espessura de 3,5 cm para efeito de cálculo de superfaturamento. Tal espessura é perfeitamente suficiente para assegurar a qualidade necessária dos estacionamentos. No entanto, fica facultado aos responsáveis a realização de ensaio para verificação das espessuras efetivamente executadas nos locais indicados na Tabela 4, retro, devendo solicitar a presença da equipe de fiscalização da 3ª DIACOMP para acompanhamento dos referidos ensaios, mediante agendamento no telefone 3314-2711. Os custos incorridos com os ensaios correm por conta dos respectivos responsáveis;

- Pagamento de escavação e carga para material de jazida: o custo com escavação e carga do material na jazida foi glosado, tendo em vista que estes custos já se encontram embutidos no custo do cascalho/solo.

39. Ante o tamanho da amostra analisada, com 50 processos analisados, os resultados obtidos referentes ao superfaturamento identificado encontram-se detalhados/justificados nos seguintes documentos:

a) Papel de Trabalho nº 9 – Cálculo do Superfaturamento – AR do Cruzeiro – Ano de 2012 (Peça 31);

b) Papel de Trabalho nº 10 – Cálculo do Superfaturamento – AR do Cruzeiro – Ano de 2013 (Peça 32);

c) Papel de Trabalho nº 11 – Cálculo do Superfaturamento – AR do Cruzeiro – Ano de 2014 (Peça 33).

40. Vale informar que dos 50 processos analisados, sendo 15 em 2012 (AR do Cruzeiro), 29 em 2013 (AR Cruzeiro) e 6 em 2014 (AR de Taguatinga), em apenas 6 processos não se verificou a existência de superfaturamento (processos nºs 139.000.385/2012, 139.000.014/2012, 139.000.215/2013, 139.000.294/2013, 139.000.279/2013 e 139.000.606/2013). Vale lembrar que na presente instrução, os processos que apresentaram descontos superiores a 20% não foram analisados.

41. Com isso, calculou-se o superfaturamento decorrente de quantidades superestimadas/não executadas ou por sobrepreço em relação aos valores propostos pelas AR's e em relação às propostas contratadas. As tabelas abaixo resumem os resultados obtidos, indicando, as respectivas empresas executoras responsáveis.

Tabela 5 – Resumo do Superfaturamento Identificado – AR da Cruzeiro – Ano de 2012

Processo	RA	Empresa	ORÇAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO			PROPOSTA CONTRATADA		
			Total	Superfaturamento	%	Total	Superfaturamento	%
139.000.423/2012	Cruzeiro	TerraPlena Engenharia e Comercio Ltda	149.947,37	-49.131,96	-32,8%	147.095,06	-46.767,72	-31,8%
139.000.385/2012	Cruzeiro	Multivork Construtora Ltda	99.972,13	0,00	0,0%	96.973,00	0,00	0,0%
139.000.509/2012	Cruzeiro	E. O. Do Carmo & Cia Ltda	147.619,20	-96.270,93	-65,1%	145.060,42	-94.187,21	-64,9%
139.000.127/2012	Cruzeiro	E. O. Do Carmo & Cia Ltda	131.577,24	-20.649,82	-15,7%	129.237,94	-19.727,33	-15,3%
139.000.129/2012	Cruzeiro	Multivork Construtora Ltda	96.296,00	-12.504,18	-12,7%	95.896,78	-11.415,31	-11,9%
139.000.605/2012	Cruzeiro	Multivork Construtora Ltda	113.892,70	-60.870,95	-53,4%	111.750,07	-59.118,74	-52,9%
139.000.594/2012	Cruzeiro	Bortolini Construtora e Empreendimentos Ltda	149.388,87	-15.376,80	-10,3%	146.700,96	-15.100,13	-10,3%
139.000.664/2012	Cruzeiro	Bortolini Construtora e Empreendimentos Ltda	149.388,87	-15.376,80	-10,3%	146.980,54	-15.376,80	-10,5%
139.000.647/2012	Cruzeiro	NG Engenharia	149.972,23	-34.742,46	-23,2%	145.468,94	-32.696,01	-22,5%
139.000.044/2012	Cruzeiro	SEKALA Construtora Ltda	149.416,34	-37.600,14	-25,2%	147.530,09	-36.814,22	-25,0%
139.000.635/2012	Cruzeiro	MG Construtora Ltda	143.454,51	-33.809,99	-23,6%	140.737,94	-32.886,17	-23,4%
139.000.644/2012	Cruzeiro	Bortolini Construtora e Empreendimentos Ltda	139.129,05	-123.007,79	-88,4%	136.244,14	-123.007,79	-90,3%
139.000.014/2012	Cruzeiro	Fiber Glass Construtora Ltda EPP	59.000,00	0,00	0,0%	57.817,06	0,00	0,0%
139.000.516/2012	Cruzeiro	MG Construtora Ltda	149.390,64	-45.345,52	-30,4%	145.963,72	-43.555,72	-29,8%
139.000.387/2012	Cruzeiro	Ladart Industria e Comercio LTDA EPP	149.780,83	-18.553,54	-12,4%	147.321,90	-16.914,80	-11,5%
<b>TOTAIS</b>			<b>1.980.425,98</b>	<b>-563.240,89</b>	<b>-28,4%</b>	<b>1.940.748,46</b>	<b>-547.567,96</b>	<b>-28,2%</b>



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

Tabela 6 – Resumo do Superfaturamento Identificado– AR da Cruzeiro – Ano de 2013

Processo na RA	Empresa	ORÇAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO			PROPOSTA CONTRATADA		
		Total	Superfaturamento	%	Total	Superfaturamento	%
139.000.106/2013	Bortolini Construtora e Empreendimentos Ltda	149.793,61	-36.433,45	-24,3%	147.478,21	-34.509,80	-23,4%
139.000.211/2013	Bortolini Construtora e Empreendimentos Ltda	137.207,05	-91.411,86	-66,6%	134.861,71	-89.498,89	-66,4%
139.000.012/2013	DGA Engenharia Ltda	147.952,22	-38.973,22	-26,3%	145.336,58	-38.973,22	-26,8%
139.000.191/2013	Fiber Glass Construtora Ltda EPP	139.975,11	-44.733,33	-32,0%	137.226,59	-42.613,48	-31,1%
139.000.557/2013	DGA Engenharia Ltda	92.836,19	-12.377,91	-13,3%	90.933,44	-12.377,91	-13,6%
139.000.215/2013	DGA Engenharia Ltda	140.764,54	0,00	0,0%	120.635,46	0,00	0,0%
139.000.294/2013	TERRAPLENA ENGENHARIA E COMÉRCIO LTDA	149.173,42	0,00	0,0%	147.871,70	0,00	0,0%
139.000.286/2013	SUMMIT Construções e Tecnologia Ltda. EPP	148.575,00	-56.521,63	-38,0%	144.815,11	-54.367,60	-37,5%
139.000.293/2013	ALMEIDA CONSTRUÇÕES E INCORPORAÇÕES LTDA	149.173,42	-39.538,72	-26,5%	147.871,70	-38.670,24	-26,2%
139.000.274/2013	Total Arquitetura e Urbanismo Eireli	142.941,46	-17.673,51	-12,4%	141.300,78	-16.548,93	-11,7%
139.000.279/2013	DGA Engenharia Ltda	133.706,27	0,00	0,0%	131.824,14	0,00	0,0%
139.000.219/2013	Cometa Arquitetura e Urbanismo Eireli	149.586,85	-28.422,23	-19,0%	147.106,93	-27.329,27	-18,6%
139.000.405/2013	Dacosta Serviços de Acabamentos de Pisos Ltda ME	143.651,90	-36.320,49	-25,3%	140.587,35	-37.126,19	-26,4%
139.000.446/2013	Dacosta Serviços de Acabamentos de Pisos Ltda	66.755,54	-17.105,69	-25,6%	63.977,74	-16.461,06	-25,7%
139.000.431/2013	Way Reciclagem e Construtora Eireli - EPP	146.063,46	-39.559,08	-27,1%	143.512,28	-36.405,85	-25,4%
139.000.428/2013	Vale Construções e Serviços Ltda	149.885,20	-20.268,16	-13,5%	146.676,53	-18.184,83	-12,4%
Processo na RA	Empresa	ORÇAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO			PROPOSTA CONTRATADA		
139.000.324/2013	Terraplena Engenharia e Comercio Ltda	128.042,33	-15.966,64	-12,5%	125.535,29	-14.118,08	-11,2%
139.000.449/2013	FONTELE CONST. E COM. DE MATERIAIS PARA CONSTRUÇÃO LTDA.	145.756,53	-56.890,51	-39,0%	142.051,32	-52.761,56	-37,1%
139.000.464/2013	Dacosta Serviços de Acabamentos de Pisos Ltda ME	148.873,54	-17.890,93	-12,0%	145.738,61	-17.514,19	-12,0%
139.000.530/2013	Dacosta Serviços de Acabamentos de Pisos Ltda ME	148.111,02	-34.266,67	-23,1%	145.663,66	-34.266,67	-23,5%
139.000.187/2013	Inove Tecnologia - Sheila Cruz Dantas - ME	134.439,23	-60.529,63	-45,0%	133.404,97	-60.529,63	-45,4%
139.000.524/2013	Total Arquitetura e Urbanismo Eireli - EPP	148.397,37	-72.822,76	-49,1%	144.951,36	-72.306,14	-49,9%
139.000.601/2013	Vale Construções e Serviços Ltda	149.885,20	-35.175,29	-23,5%	146.676,53	-32.488,28	-22,1%
139.000.604/2013	Vale Construções e Serviços Ltda.	149.806,05	-35.472,07	-23,7%	146.821,04	-37.079,31	-25,3%
139.000.606/2013	SUMMIT Construções e Tecnologia Ltda. EPP	149.083,02	0,00	0,0%	145.832,25	0,00	0,0%
139.000.552/2013	Dacosta Serviços de Acabamentos de Pisos Ltda ME	149.083,01	-18.449,11	-12,4%	146.140,12	-18.449,11	-12,6%
139.000.504/2013	COMETA ARQUITETURA E URBANISMO EIRELI - EPP.	147.401,07	-63.444,63	-43,0%	144.111,38	-61.178,03	-42,5%
139.000.634/2013	Dacosta Serviços de Acabamentos de Pisos Ltda ME	145.750,53	-23.102,97	-15,9%	142.880,46	-22.615,31	-15,8%
139.000.192/2013	LA DARTE Industria e Comercio Ltda. EPP	131.577,24	-14.436,65	-11,0%	128.866,12	-13.961,50	-10,8%
<b>TOTAIS</b>		<b>4.064.247,38</b>	<b>-977.787,11</b>	<b>-24,1%</b>	<b>3.970.689,36</b>	<b>-950.615,04</b>	<b>-23,9%</b>

Tabela 7 – Resumo do Superfaturamento Identificado – AR da Cruzeiro – Ano de 2014

Processo na RA	Empresa	ORÇAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO			PROPOSTA CONTRATADA		
		Total	Superfaturamento	%	Total	Superfaturamento	%
132.000.749/2014	Terraplena Engenharia e Comércio Ltda	149.510,15	-36.878,93	-24,7%	145.235,62	-35.566,07	-24,5%
132.000.719/2014	DGA Engenharia Ltda	146.660,08	-24.005,63	-16,4%	143.705,54	-22.451,86	-15,6%
132.000.896/2014	Carvalho e Silva Empreendimentos Eireli	149.481,37	-17.154,33	-11,5%	145.196,52	-15.667,12	-10,8%
132.000.717/2014	MB Construções Engenharia e Empreendimentos Ltda EPP	149.865,09	-30.720,32	-20,5%	146.020,53	-28.141,02	-19,3%
132.000.888/2014	Fontenele Const. e Com. De Materiais para Construção Ltda. ME	147.444,82	-29.749,72	-20,2%	143.216,68	-28.896,62	-20,2%
132.000.833/2014	Urbanizati - Urbanização, Construções e Serviços de RH - Filipe Siqueira Rocha de Oliveira	148.504,58	-95.175,10	-64,1%	144.894,18	-92.945,04	-64,1%
<b>TOTAIS</b>		<b>891.466,09</b>	<b>-233.684,03</b>	<b>-26,2%</b>	<b>868.269,07</b>	<b>-223.567,73</b>	<b>-25,7%</b>

42. Do exposto nas tabelas acima, verificaram-se superfaturamentos na AR do Cruzeiro totalizando R\$ 547.567,96 em 2012 e R\$ 950.615,04 em 2013, e na AR de Taguatinga no montante de R\$



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

223.567,73 no ano de 2014. Tal montante corresponde a um total de R\$ 1.721.750,73, o que corresponde a um superfaturamento médio percentual de 25,4%, relativamente ao total contratado de R\$ 6.779.706,89.

43. A responsabilidade pela irregularidade ora evidenciada é do gestor (administrador regional), do responsável pelo orçamento (orçamentista) e da respectiva empresa executora em cada um dos processos listados nas Tabela 5, 6 e 7 apresentadas acima.

**III - Das Conclusões e Sugestões**

44. Nesta Informação, são descritos os achados de Inspeção realizada nas Administrações Regionais do Cruzeiro e de Taguatinga, com o intuito de apurar os fatos apontados na denúncia objeto destes autos. Tais achados podem ser assim sintetizados:

**Tabela 8 – Resumo dos Achados**

Achado	Responsáveis
Indícios de fracionamento indevido de licitações, com o intuito de evitar modalidade licitatória mais complexa, ao arrepio do § 5º do art. 23 da Lei nº 8.666/93 (Tópico II.1.1 desta Informação).	<ul style="list-style-type: none"> <li>Administrador Regional do Cruzeiro (exercício de 2012 e 2013)</li> <li>Administrador Regional de Taguatinga (exercício de 2014)</li> </ul>
Indícios de prática de conluio de licitantes (Tópico II.1.2 desta Informação).	<ul style="list-style-type: none"> <li>Comissão de licitação que atuou na condução do Convite nº 006/2012 da Adm. Regional do Cruzeiro (Processo 139.000.509/2012)</li> <li>Empresas Wesley Miranda do Carmo ME e Bortolin Construtora e Empreendimentos Ltda.</li> </ul>
Indícios de superfaturamento em diversas contratações, totalizando R\$ 1.721.750,73 (Tópico II.1.3 desta Informação).	<ul style="list-style-type: none"> <li>Administradores Regionais, orçamentistas e empresas executoras das obras, que atuaram nos processos listados nas Tabelas 5, 6 e 7.</li> </ul>

45. Assim dispõem os artigos 1º e 2º da Resolução nº 271/2014:

Art. 1º A comunicação a que se refere o art. 41, § 2º, da Lei Complementar nº 01/94 destina-se exclusivamente ao órgão ou à entidade fiscalizada e será precedida de concessão de prazo ao Gestor para apresentação de considerações circunstanciadas sobre as questões, os achados e as propostas de correção ou de melhorias contidas em Relatório Prévio de auditoria ou de inspeção.

§ 1º A apresentação de considerações referida no caput tem o objetivo de dar ao órgão ou entidade fiscalizada a oportunidade de exercer o direito prévio de manifestação, conhecendo e questionando o trabalho de auditoria ou de inspeção, e seu conteúdo subsidiará a deliberação de mérito, pela Corte de Contas, do Relatório Final, em especial as propostas que possam afetar direitos ou interesses da entidade fiscalizada, e será requerida ao Gestor por meio de Despacho Singular exarado pelo Conselheiro-Relator. § 2º O prazo mencionado no caput será improrrogável, não podendo superar trinta dias contados na forma prevista no Regimento Interno do Tribunal. § 3º A não apresentação de considerações dentro do prazo fixado ensejará preclusão ao direito de manifestação prévia, devendo, nesse caso, ser juntado aos autos o documento de requisição mencionado no § 1º, com o respectivo recibo.

§ 4º A manifestação prévia do Gestor não será exigida nos processos cujo objeto da auditoria ou da inspeção for exclusivamente a verificação de cumprimento de decisões Plenárias, quando as proposições apresentadas no Relatório Prévio reiterarem, no mérito, decisões anteriores ou, ainda, na hipótese de proposição de medida cautelar, nos termos dos arts. 84, VIII e 198 do Regimento Interno do



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

*Tribunal. § 5º As propostas para aplicação de sanção e imputação de débito somente constarão do Relatório Final de auditoria ou de inspeção. Art. 2º Aplica-se, no que couber, aos contratados – terceiro interessado – pelo órgão ou entidade fiscalizada as disposições contidas no artigo anterior, sempre que o Relatório Prévio de auditoria ou de inspeção contemplar proposição que possa afetar seus interesses.*

*46. Assim, nos termos da norma supracitada, cabe conceder prazo de 30 dias às Administrações Regionais de Cruzeiro e Taguatinga, bem como às empresas interessadas, tendo em conta o sintetizado na Tabela 8, para apresentação de considerações circunstanciadas sobre os achados contidos nesta Informação. Após esse contraditório, a Corte terá elementos para se manifestar quanto ao mérito da denúncia objeto dos autos.*

Diante disso, o corpo instrutivo lançou as seguintes sugestões ao e.

Plenário:

*I - tomar conhecimento:*

*a) das Peças 23 a Peça 34 e dos Documentos Associados objeto dos edocs 2E657ED3, F8B3F4FC e 936F2C2A;*

*b) dos trabalhos da Inspeção realizada;*

*II - com base nos artigos 1º e 2º da Resolução nº 271/2014, conceder prazo de 30 dias às Administrações Regionais de Cruzeiro e Taguatinga, bem como às empresas listadas nas Tabelas 5, 6 e 7, para apresentação de considerações circunstanciadas sobre os achados contidos nos tópicos II.1.1, II.1.2 e II.1.3 desta Informação;*

*III - autorizar o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento, para adoção das providências cabíveis.”*

Registro que as sugestões e conclusões ofertadas mereceram a concordância do titular da Secretaria de Acompanhamento (e-DOC 3BEB7E5E-e).

É o relatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

## VOTO

Tratam os autos de denúncia encaminhada ao canal de Ouvidoria desta Corte de Contas por cidadãos, versando acerca da ocorrência de possíveis irregularidades em licitações públicas, durante a gestão do Sr. Antônio Sabino, enquanto Administrador Regional do Cruzeiro, nos anos de 2012 e 2013, e de Taguatinga, no exercício de 2014 (e-DOC D5F4F274-e).

Tendo em conta o teor dos fatos narrados na exordial, o Tribunal autorizou, por meio da **Decisão n.º 13/2015**, a Secretaria de Acompanhamento/TCDF a realizar inspeção na RA III e na RA XI, para exame dos fatos suscitados na denúncia.

Diante disso, foi realizada **inspeção** pela 3ª Divisão de Acompanhamento/TCDF. O resultado do procedimento fiscalizatório consta da Informação n.º 12/2016-3ª Diacomp (e-DOC E9EA9F94-e).

Ao final do expediente, o corpo instrutivo sugeriu ao Plenário: o conhecimento dos trabalhos de inspeção e o encaminhamento de cópia da Informação n.º 12/2016, elaborada a título de relatório preliminar de inspeção, às Administrações Regionais do Cruzeiro e de Taguatinga, bem como às empresas listadas nas tabelas 5, 6 e 7 da instrução, para apresentação de considerações circunstanciadas sobre os achados contidos nos tópicos II.1.1, II.1.2 e II.1.3 daquele documento, no prazo de 30 (trinta) dias, em atenção às disposições dos arts. 1º e 2º da Resolução n.º 271/2014-TCDF.

Inicialmente, tem-se que o § 2º, do art. 41, da Lei Complementar n.º 01/1994<sup>11</sup> foi regulamentado no âmbito desta Corte de Contas por meio da **Resolução n.º 271/2014-TCDF**, que trata da aplicação do aludido dispositivo legal e estabelece os procedimentos relativos à análise e deliberação nos processos de auditoria e de inspeção.

O art. 1º do referido normativo estabelece que a *“comunicação a que se refere o art. 41, § 2º, da Lei Complementar nº 01/94 destina-se exclusivamente ao órgão ou à entidade fiscalizada e será **precedida de concessão de prazo ao Gestor para apresentação de considerações circunstanciadas** sobre as questões, os achados e as propostas de correção ou de melhorias contidas em Relatório Prévio de auditoria ou de **inspeção**”*.

Nesse sentido, considerando que o Relatório de Inspeção está sendo conhecido pelo Plenário nesta oportunidade, deve o Tribunal, em atenção às disposições da Resolução n.º 271/2014, autorizar o encaminhamento de cópia do Relatório de Inspeção aos gestores das Administrações Regionais do Cruzeiro e de Taguatinga para conhecimento e manifestação, no prazo de 30 (trinta) dias, acerca das impropriedades identificadas e das medidas propostas para saneamento do

---

<sup>11</sup> § 2º O Tribunal comunicará às autoridades competentes o resultado das inspeções e auditorias que realizar, para as medidas saneadoras das impropriedades e faltas identificadas.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

feito, devendo as jurisdicionadas encaminhar seus argumentos e eventual documentação comprobatória, no caso de discordância.

Ademais, em homenagem aos princípios do contraditório e da ampla defesa, e com fulcro no art. 2º da Resolução n.º 271/2014<sup>12</sup>, deverá ser fixado o mesmo prazo de 30 (trinta) dias para que as empresas listadas nas tabelas 5, 6 e 7 da instrução, caso queiram, apresentem suas considerações acerca da matéria.

Ante o exposto, em harmonia com a unidade instrutiva, com os ajustes que faço, VOTO no sentido de que o egrégio Tribunal:

- I. tome conhecimento:
  - a) dos papéis de trabalho acostados às peças 23 a 34 e dos documentos associados aos autos (e-DOCs 2E657ED3-e, F8B3F4FC-e e 936F2C2A-e);
  - b) da Informação n.º 12/2016-3ª Diacomp (e-DOC E9EA9F94-e);
- II. com espeque no art. 1º da Resolução n.º 271/2014, conceda prazo de 30 (trinta) dias aos gestores das Administrações Regionais do Cruzeiro e de Taguatinga, para conhecimento e manifestação acerca das impropriedades e das medidas propostas para saneamento do feito contidas na Informação n.º 12/2016-3ª Diacomp, devendo as jurisdicionadas encaminhar seus argumentos e eventual documentação comprobatória no caso de discordância;
- III. em homenagem ao princípio do contraditório e da ampla defesa, e com fulcro no art. 2º da Resolução n.º 271/2014, fixe o prazo de 30 (trinta) dias para que as empresas listadas nas tabelas 5, 6 e 7 da instrução, caso queiram, apresentem suas considerações acerca das questões consignadas na Informação n.º 12/2016-3ª Diacomp;
- IV. autorize:
  - a) o envio de cópia da Informação n.º 12/2016-3ª Diacomp e da decisão que vier a ser proferida às Administrações Regionais do Cruzeiro e de Taguatinga, bem como às empresas listadas nas tabelas 5, 6 e 7 da instrução, para subsidiar o cumprimento dos itens II e III;
  - b) a ciência da decisão a ser adotada à Ouvidoria do TCDF para as devidas comunicações eletrônicas aos signatários das denúncias, em observância às disposições previstas no item III da Resolução TCDF n.º 273/2014 e na Lei de Acesso à Informação;

---

<sup>12</sup> "Art. 2º Aplica-se, no que couber, aos contratados – terceiro interessado – pelo órgão ou entidade fiscalizada as disposições contidas no artigo anterior, sempre que o Relatório Prévio de auditoria ou de inspeção contemplar proposição que possa afetar seus interesses."



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

c) o retorno do feito à Secretaria de Acompanhamento/TCDF,  
para adoção das providências cabíveis.

Sala das Sessões, 04 de fevereiro de 2016.

**INÁCIO MAGALHÃES FILHO**  
Conselheiro-Relator