



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

Proc.: 24.966/16e

**Processo n.º:** 24.966/2016-e.

**Origem:** Administrações Regionais.

**Assunto:** Auditoria de Regularidade.

**Ementa:** Auditoria de Regularidade realizada no âmbito de Administrações Regionais, com o objetivo de avaliar as contratações de obras efetivadas por meio da modalidade de licitação convite, em atendimento ao item II.a da Decisão n.º 3.229/2015. Relatório de Levantamento Preliminar de Auditoria. Ingresso de pedido de cópia de peças dos autos formulado pelo MPDFT. Decisão n.º 63/2017: encaminhamento, com fulcro no art. 1º, § 1º, da Resolução n.º 271/2014, cópia do Relatório Prévio de Auditoria e demais documentos às Administrações Regionais, para conhecimento e manifestação acerca dos pontos indicados, com alerta quanto à improrrogabilidade do prazo fixado, bem como quanto ao caráter preliminar do referido relatório e deferimento do pleito para fornecimento de cópia de peças dos autos à i. representante do MPDFT. Encaminhamento de considerações dos auditados. Relatório Final de Auditoria. **Nesta fase:** unidade instrutiva pugna: pelo conhecimento do Relatório Final de Auditoria; por expedição de determinação ao Complexo Administrativo do GDF para utilização de critérios tendentes a conduzir o planejamento das contratações, em especial no tocante às obras e serviços de engenharia, de modo a evitar o fracionamento da despesa e atender ao disposto no art. 23, § 5º, da Lei n.º 8.666/1993; por determinações à Seplag/DF, Secid/DF e ao rol de Administrações Regionais do Distrito Federal em face das irregularidades verificadas no procedimento fiscalizatório, demandando a elaboração de planos de ação; pela autorização para envio de cópia do Relatório Final à PCDF e ao MPDFT, e para conversão de irregularidades em TCE, a ser tratada em autos apartados; pelo encaminhamento de cópia do relatório de auditoria à Secont/TCDF para avaliação do impacto das irregularidades no julgamento das contas anuais respectivas; e pela ciência da decisão aos interessados. Parecer convergente do Ministério Público, com ajustes e adendos, no sentido de que sejam consideradas procedentes as Representações n.ºs 7/2015-ML e 8/2015-ML, e seja efetuada a audiência de responsáveis em autos apartados, por jurisdicionada e por exercício. VOTO parcialmente convergente. Pelo destaque das sugestões contidas no item II do parágrafo 332 do Relatório Final de Auditoria, determinando-se à Segecex/TCDF a realização de estudos especiais acerca da matéria pela Assessoria Técnica e de Estudos Especiais, com vistas ao NFO/TCDF, de modo a fixar entendimento da Corte sobre a interpretação e aplicação, no âmbito local, do regramento disposto no art. 23, § 5º, da Lei n.º 8.666/1993; pelo acolhimento das demais sugestões aventadas pela equipe de auditoria, com os adendos do *Parquet* especial, com ajustes.



## RELATÓRIO

Tratam os autos de Auditoria de Regularidade realizada no âmbito de Administrações Regionais<sup>1</sup>, com o objetivo de avaliar as contratações de obras efetivadas por meio da modalidade de licitação Convite, em atendimento ao item II.a da Decisão n.º 3.229/2015.

Na Sessão Ordinária n.º 4.924, de 24.01.2017, esta Corte de Contas prolatou a Decisão n.º 63/2017 (e-DOC 526B9155-e), por meio da qual, entre outras deliberações, encaminhou a versão prévia do Relatório de Auditoria aos jurisdicionados, para conhecimento e manifestação em relação aos achados de auditoria, nos seguintes termos:

*“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – tomar conhecimento: a) da Informação n.º 34/2016-SEAUD/DIAUD3 (e-DOC D30419E7-e), que encaminhou o Relatório Prévio de Auditoria (e-DOC 11C5F385-e), tendo por objetivo avaliar as contratações de obras efetivadas por meio da modalidade de licitação Convite, em atendimento ao item II.a da Decisão n.º 3.229/2015; b) do Ofício n.º 001/2017-4ª Proreg/MPDFT (e-DOC EFB099CB-c), por meio do qual foram requeridas cópia de peças dos autos em exame pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios – MPDFT; c) dos demais documentos carreados ao feito; II – com fulcro no art. 41, § 2º, da Lei Complementar n.º 01/1994 c/c o art. 1º, § 1º, da Resolução n.º 271/2014, encaminhar cópia do Relatório Prévio de Auditoria (e-DOC 11C5F385-e) e dos papéis de trabalho correspondentes às Administrações Regionais, conforme indicado na tabela inserta no item I, do § 6º, da Informação n.º 34/2016- SEAUD/DIAUD3, para conhecimento e manifestação dos gestores, no prazo de 30 (trinta) dias, acerca dos achados, critérios, evidências, causa, efeitos, propostas de correção e melhorias e dos benefícios esperados, devendo as jurisdicionadas fazer constar, em caso de discordância, seus argumentos e eventual documentação comprobatória; III – alertar os gestores das Administrações Regionais a que alude o item II que: a) o mérito do relatório prévio ainda será objeto de apreciação pelo Tribunal, que as propostas de correção ou melhorias não possuem caráter cogente neste momento e que os esclarecimentos prestados serão considerados pela equipe instrutiva na avaliação da pertinência dos achados e proposições na elaboração da versão final do Relatório de Auditoria; b) o prazo fixado para a manifestação a que alude o item II é improrrogável, conforme o art. 1º da Resolução n.º 271/2014, e que a não apresentação das considerações nesse prazo enseja a perda da oportunidade de se manifestar previamente à deliberação plenária; IV – em prol do princípio da publicidade, e com espeque no art. 131 do RI/TCDF, deferir o fornecimento de cópia do Relatório Prévio de Auditoria e dos Papéis de Trabalho n.ºs 2, 3, 5, 7, 8, 9, 10 e 11 à ilustre subscritora do Ofício n.º 001/2017-4ª Proreg/MPDFT,*

<sup>1</sup> Foram examinados processos referentes às seguintes Administrações Regionais: Recanto das Emas, São Sebastião, Núcleo Bandeirante, Cruzeiro, Vicente Pires, Guará, Riacho Fundo II, Varjão, Taguatinga, Ceilândia, SCIA, Paranoá, Santa Maria, Riacho Fundo e SIA.



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

Proc.: 24.966/16e

*ressaltando que as referidas peças processuais ainda carecem de exame e decisão de mérito pelo Plenário desta Corte de Contas; V – autorizar: a) o envio de cópia do relatório/voto do Relator e desta decisão à d. Promotora de Justiça do Distrito Federal, doutora Hilza Maria Silva Carpina Lima, subscritora do Ofício n.º 001/2017-4ª Proreg/MPDFT; b) o retorno dos autos à Secretaria de Auditoria – Seaud/TCDF, para as providências de sua alçada”.*

Nos termos dispostos na tabela do parágrafo 2º da Informação n.º 16/2017-Diaud3 (e-DOC 6E721798-e), todos os destinatários do *decisum* foram devidamente notificados. Entretanto, somente a Administração Regional de Vicente Pires e a Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal – Seplag/DF exerceram a oportunidade de se manifestar sobre o Relatório Prévio de Auditoria, mediante os Ofícios n.ºs 236/17-GAB/RA-XXX e 165/17-SEPLAG/GAB (e-DOC FD610785-c e 960AC292-c, respectivamente).

### MANIFESTAÇÃO DO ÓRGÃO INSTRUTIVO

Em atenção ao disposto na Resolução n.º 271/2014-TCDF, os argumentos apresentados pelos órgãos jurisdicionados foram juntados aos autos e analisados pela equipe de fiscalização, incorporando a versão final do Relatório Final de Auditoria (e-DOC 66F5E6E0-e). **A sinopse do aludido relatório contextualiza a matéria, da seguinte forma:**

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

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

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

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

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

- *Os procedimentos licitatórios para execução de obras realizados sob a modalidade convite observaram os ditames legais referentes ao fracionamento de despesas e ao caráter competitivo do certame?*



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

Proc.: 24.966/16e

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

**O que o Tribunal encontrou?**

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

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

*Verificaram-se casos de superfaturamento por sobrepreço e por quantidades orçadas desnecessariamente. As propostas orçamentárias elaboradas pelas Administrações contêm diversas falhas, tais como itens em duplicidade, ausência de pesquisa ou de referência de preços utilizada para a cotação, superestimativa de quantitativos, entre outras.*

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

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

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

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

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

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



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

Proc.: 24.966/16e

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

Por fim, à Secretaria de Estado das Cidades, propôs-se a adoção de medidas para que os projetos de contratações de obras comuns pelas Administrações Regionais sejam padronizados, bem como a publicação das licitações em seu sítio institucional.

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

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

O resultado preliminar da auditoria realizada pela 3ª Diaud junto às Administrações Regionais selecionadas como amostra no procedimento de fiscalização está consolidado nos termos do **Relatório Prévio de Auditoria** (e-DOC 11C5F385-e). **A sinopse do aludido relatório prévio contextualiza a matéria, da seguinte forma:**

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

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

**O que o Tribunal buscou avaliar?**

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

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

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



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

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

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

*Verificaram-se casos de superfaturamento por sobrepreço e por quantidades orçadas desnecessariamente. As propostas orçamentárias elaboradas pelas Administrações contêm diversas falhas, tais como itens em duplicidade, ausência de pesquisa ou de referência de preços utilizada para a cotação, superestimativa de quantitativos, entre outras.*

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

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

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

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

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

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

*À SEPLAG, por meio da Subsecretaria de Compras Governamentais – SCG, a adoção de medidas para que nas licitações no âmbito do executivo distrital, incluindo as realizadas na modalidade Convite,*



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

Proc.: 24.966/16e

*sejam, obrigatoriamente, registradas no sistema informatizado de compras e licitações.*

*Por fim, à Secretaria de Estado das Cidades a adoção de medidas para que os projetos de contratações de obras comuns pelas Administrações Regionais sejam padronizados, bem como a publicação das licitações em seu sítio institucional.*

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

*Espera-se que, com a adoção das medidas propostas pelo Tribunal que as contratações sejam melhor planejadas, com maior transparência e competitividade, reduzindo o valor da contratação. Ainda, que as obras sejam orçadas e executadas adequadamente” (grifos do original).*

Em razão da fiscalização empreendida, o corpo instrutivo sugeriu ao Tribunal a adoção das seguintes medidas:

- “I) Tomar conhecimento:
- a. do presente Relatório de Auditoria;
  - b. dos documentos relacionados nos PTs 1 a 14.
- II) Determinar ao complexo Administrativo do GDF que utilize os seguintes critérios para conduzir o planejamento das contratações, em especial no tocante às obras e serviços de engenharia, de modo a evitar o fracionamento da modalidade licitatória e atender à vedação objeto do art. 23, §5º, da Lei nº 8.666/93 (Achado 1):
- a. as parcelas integrantes de um mesmo objeto devem ser conjugadas para determinação da modalidade licitatória, exceto quando se tratar de parcelas de natureza específica que possam ser executadas por pessoa ou empresa de especialidade diversa daquela do executor da obra ou serviço;
  - b. as contratações (obras e serviços de engenharia) que tenham a mesma natureza funcional devem ser consolidadas para definição da modalidade licitatória, a menos que não possam ser executados no mesmo local, conjunta e concomitantemente;
  - c. o termo “mesmo local” do texto da Lei (§5º, art. 23, Lei nº 8.666/93), refere-se a jurisdição do órgão contratante;
  - d. sempre que as aquisições envolverem objetos idênticos ou de mesma natureza funcional, há que se utilizar a modalidade apropriada de licitação pública em função do valor global dessas contratações planejadas para o exercício;
  - e. o lapso temporal entre as licitações é irrelevante para determinação da obrigatoriedade de licitar ou definição da modalidade licitatória, mas sim a ocorrência no mesmo exercício financeiro, considerada a data de abertura do certame;



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

Proc.: 24.966/16e

- f. o gestor deve zelar por uma precisa definição do objeto, programando suas contratações em observância ao princípio da anualidade da despesa; e
- g. a contratação que for autônoma, assim entendida aquela impossível de ter sido prevista (comprovadamente), mesmo que se refira a objeto idêntico ou de mesma natureza de contratação anterior, poderá ser realizada isoladamente quando não puder ser conjugada à outra na mesma época.
- III) Determinar à Secretaria de Estado de Planejamento Orçamento e Gestão do Distrito Federal, por meio da Subsecretaria de Compras Governamentais – SCG, que adote medidas para que nas licitações no âmbito do executivo distrital, incluindo as realizadas na modalidade Convite, sejam, obrigatoriamente, registradas todas as fases do processo no sistema informatizado de compras e licitações, nos termos do Programa Gestão de Compras Governamentais do Distrito Federal – COMPRASDF, instituído pelo Decreto nº 37.729/16 (Achado 2);
- IV) Determinar à Secretaria de Estado das Cidades que (Achado 3):
- a. adote medidas para que os projetos de contratações de obras comuns pelas Administrações Regionais sejam padronizados, a fim de racionalizar os processos, aprimorar a gestão da execução das obras e evitar as irregularidades evidenciadas na presente fiscalização;
- b. no prazo de 60 dias, elabore e encaminhe ao Tribunal Plano de Ação para implementação da determinação constante do item “IV, a”, contendo cronograma completo de ações, bem como a sequência de procedimentos que serão executados, constando prazo e a unidade/setor responsável pela implementação, conforme modelo apresentado no Anexo I do presente Relatório de Auditoria.
- V) Determinar às Administrações Regionais que nos processos de contratações de obras públicas:
- a. façam constar a memória de cálculo detalhada dos orçamentos de obras públicas (Achado 3);
- b. façam constar da Planilha de Orçamento a data da Tabela de Referência utilizada na pesquisa de preços, bem como juntar aos autos documentação comprobatória da pesquisa de mercado realizada (Achado 3);
- c. apliquem BDI diferenciado para itens de mero fornecimento de materiais e equipamentos dos relativos à serviços e insumos da obra;
- d. doravante, adotem as tabelas SINAPI, SICRO, ou de outro sistema de referência de preços como fonte de cotação de preços para elaboração de orçamentos de obras públicas, buscando refletir a realidade do mercado local;



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

Proc.: 24.966/16e

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

*f. orientem os fiscais e executores de contratos de obras que:*

*i. realizem o registro no Diário de Obras da execução de cada item do orçamento, especificando a parcela real executada, dia a dia, e fazendo sempre constar a assinatura do fiscal (Achado 4);*

*ii. adotem o registro fotográfico como ferramenta obrigatória para comprovação e controle da fiel execução de todas as etapas da obra (Achado 4).*

*VI) Determinar à Secretaria das Cidades e às Administrações Regionais que, nos termos do inciso V do art. 3º da IN 02/2015-CGDF, publiquem os avisos de licitação em seus respectivos sites, especialmente os realizados na modalidade Convite, com o intuito de dar maior transparência e publicidade aos certames (Achado 2).*

*VII) Determinar às Administrações Regionais do Cruzeiro, Guará, Núcleo Bandeirante, Riacho Fundo II, Santa Maria, Paranoá, Recanto das Emas, São Sebastião e SCIA que constitua Grupo de Trabalho com a finalidade de localizar os processos relacionados na Tabela 33 deste Relatório, dando conhecimento dos resultados a este Tribunal no prazo de 60 (sessenta) dias (Achado 1).*

*VIII) Determinar às Administrações Regionais do Núcleo Bandeirante, Recanto das Emas, Riacho Fundo I e Santa Maria, indicadas na Tabela 58 deste Relatório, que:*

*a. anulem, com fundamento na Súmula 473 – STF, os termos de recebimentos definitivos das obras, de acordo com informações do PT 10, tendo em vista os vícios relatados na sua execução, convocando as empresas contratadas para sanar as irregularidades apontadas, de forma a reparar, corrigir, remover, reconstruir ou substituir, às suas expensas, no total ou em parte, o objeto do contrato que não estejam de acordo com o Projeto Básico, nos termos do art. 69 da Lei 8.666/93, bem como acionem a garantia prevista no art. 618 do Código Civil, ou, em caso de insucesso, adotem as medidas administrativas e/ou judiciais cabíveis para ressarcimento ao erário (Achado 4);*

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



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

Proc.: 24.966/16e

*IX) Determinar às Administrações Regionais do Recanto das Emas, São Sebastião, Núcleo Bandeirante, Cruzeiro, Vicente Pires, Guará, Riacho Fundo I e II, Varjão, Taguatinga, Ceilândia, SCIA, Paranoá, Santa Maria e SIA, indicadas na Tabela 3 deste Relatório, que (Achado 4):*

*a. promovam o reexame dos termos de recebimento definitivos das obras relacionadas no PT 02 – Relação de processos, a fim de que sejam verificadas possíveis falhas de execução ou má qualidade das obras que ensejem anulação do termo de recebimento definitivo, realizando os mesmos procedimentos citados no item VIII.a, ou ainda, a responsabilização e busca do ressarcimento ao erário caso necessário;*

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

*X) Determinar às Administrações Regionais do Núcleo Bandeirante, SIA, Vicente Pires e Varjão, no que diz respeito à superfaturamento por sobrepreço (de acordo com informações do PT 15 – Orçamentos com Prejuízo - e-doc 8EEEE954), que adotem procedimentos sumários e econômicos de apuração de responsabilidade, assegurando, em qualquer hipótese, direito de ampla defesa e de contraditório aos envolvidos, sendo indispensáveis os elementos listados nos incisos XII e XIII do art. 3º da Resolução nº 102/1998 do TCDF, dando conhecimento ao Tribunal das medidas adotadas no prazo de 60 (sessenta) dias (Achado 3).*

*XI) Determinar às Administrações Regionais de Santa Maria, Ceilândia, Riacho Fundo I, Vicente Pires e Varjão, relacionadas nas Tabelas 59, 60, 61, 62 e 63 deste Relatório, no que diz respeito à inexecução contratual nas obras (de acordo com informações do PT 10 - Análises de verificações in loco), que adotem procedimentos sumários e econômicos de apuração de responsabilidade, assegurando, em qualquer hipótese, direito de ampla defesa e de contraditório aos envolvidos, sendo indispensáveis os elementos listados nos incisos XII e XIII do art. 3º da Resolução nº 102/1998 do TCDF, dando conhecimento ao Tribunal das medidas adotadas no prazo de 60 (sessenta) dias (Achado 4).*

*XII) Autorizar:*

*a. o envio de cópia do presente Relatório de Auditoria e do PT 06 à Delegacia de Repressão aos Crimes contra a Administração Pública – DECAP, de forma a subsidiar o inquérito policial em andamento, bem como ao Ministério*



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

Proc.: 24.966/16e

*Público do Distrito Federal e dos Territórios - MPDFT para as devidas providências (Achado 2).*

*b. a conversão das irregularidades apontadas na Tabela 64 deste Relatório, referente à Administração Regional do Núcleo Bandeirante, no que diz respeito à inexecução contratual nas obras (de acordo com informações do PT 10 - Análises de verificações in loco), em Tomada de Contas Especial a ser tratada em processo apartado, com fundamento no art. 46 da Lei Complementar nº 01/1994, e a citação dos responsáveis nominados na Tabela 65, para, no prazo de 30 (trinta) dias, apresentarem alegações de defesa ou recolherem o débito ali apontado (Achado 4).*

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

*XIV) Dar ciência do presente Relatório de Auditoria, do Relatório/Voto do Relator e da Decisão que vier a ser tomada ao Complexo Administrativo do DF, à Polícia Civil do DF, por intermédio da Delegacia de Repressão aos Crimes Contra a Administração Pública – DECAP, ao Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios, à Secretaria de Contas deste Tribunal e ao Ministério Público junto ao TCDF”.*

Registro que as sugestões formuladas mereceram a concordância do diretor da 3ª Divisão de Auditoria e do titular da Secretaria de Auditoria – Seaud/TCDF (e-DOC 66F5E6E0-e e BE8DAF55-e, respectivamente).

## MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

O Ministério Público junto a este Tribunal – MPjTCDF, mediante o Parecer n.º 429/2017-ML (e-DOC B1836036-e), após contextualizar o feito, manifestou-se sobre a matéria nos seguintes termos:

*7. Preliminarmente, importante rememorar que a r. **Decisão nº 3.229/2015**, que autorizou a realização da auditoria em exame, decorreu da análise conduzida pela i. Cons.<sup>a</sup> **Anilcéia Machado**, no bojo do **Processo nº 18.759/2015**, ocasião em que considerou que as falhas apontadas reiteradamente pelo **Parquet** de Contas em suas Representações tinham caráter **sistêmico**. A propósito, assim se manifestou (e-DOC D2D505E7) a em. Conselheira-Relatora:*

*“25 . Conhecendo-se, agora, a **verdadeira dimensão do problema** em pauta, há que se reconhecer que a maneira pela qual esta Corte tem enfrentado a questão não é a mais adequada. A atuação pontual, mediante processos autuados especificamente para verificar, mediante inspeção, a ocorrência da falha em uma certa Jurisdicionada, e apenas em período restrito, **não garante que a fiscalização seja direcionada para as contratações de maior risco**. Tampouco permite que sejam **identificados e desmontados***



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

Proc.: 24.966/16e

**eventuais esquemas de fraude envolvendo várias Administrações Regionais.**

26 . As conclusões consignadas na seção anterior **evidenciam que o problema do fracionamento irregular de licitações de obras pelas Administrações Regionais, dado o seu caráter sistêmico, demanda fiscalização de amplo escopo.** Tal procedimento comporta natureza de abrangente auditoria, tendo como alvo **a maioria das Regiões Administrativas e diversos exercícios.** Há que se planejar adequadamente os trabalhos, com emprego de técnicas de auditoria, métodos estatísticos e cruzamentos de bancos de dados, de modo a possibilitar a **máxima eficiência, eficácia e efetividade no trato da questão pelo Controle Externo.**

27 . Diante do exposto, entende-se que o Plenário não deve acolher o pedido do Representante, no sentido de que se autorize inspeção para averiguar **tão somente as contratações arroladas nas Representações nºs 7 e 8/2015-ML.** Em vez disso, melhor solução será que as questões suscitadas nestas Representações **sejam examinadas no âmbito de auditoria realizada em autos próprios.**

(...)

30 . Outrossim, a análise de **eventuais sobrepreços e superfaturamentos** a ser empreendida na citada auditoria deverá ser norteada pelo exposto na seção III desta

Informação.

(...)

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

8. Conforme se observa, andou bem a c. Corte de Contas ao autorizar a ampliação do escopo da auditoria, uma vez que a medida permitiu o aprofundamento e identificação de irregularidades há muito repisadas por essa Quarta Procuradoria em suas Representações<sup>2</sup>.
9. Na Auditoria de Regularidade sub examine, realizada com esmero pela Terceira Divisão de Auditoria, restou aquilatado, detalhado e comprovado que a maior parte das contratações de obras públicas realizadas por meio da modalidade Convite nas Administrações

<sup>2</sup> e.g. Representações nºs 11/2014-ML, 16/2014-ML, 24/2014-ML, 25/2014-ML, 35/2014-ML, 5/2015-ML, 7/2015-ML e 8/2015-ML.



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

Proc.: 24.966/16e

*Regionais examinadas, especialmente nos exercícios de 2013 a 2016, está eivada de irregularidades.*

10. *In factu, com o aumento do escopo determinado pelo c. Tribunal, ou seja, com a verificação de mais Jurisdicionadas, em um período mais abrangente, comprovou-se que algumas Administrações Regionais conduzem forçosamente seus processos de contratação de obras públicas pela modalidade de licitação Convite, fracionando inadvertida e ilegalmente os objetos, de forma a se eximir de aplicar modalidades licitatórias mais complexas que assegurariam maior publicidade, ampliação da competitividade e, por conseguinte, a seleção de proposta mais vantajosa à Administração.*
11. *Vale lembrar que a adoção de modalidade de licitação incorreta é vedada pela legislação vigente, mormente quando caracterizado o fracionamento do objeto, nos termos do art. 23, § 5º, da Lei nº 8.666/19933. Nos autos está evidenciado que diversas Administrações Regionais, durante o período examinado, autorizaram o fracionamento irregular de licitações, com o objetivo de enquadrar na modalidade Convite objetos que, pelas suas características (obras e serviços de engenharia), poderiam ser contratados conjuntamente em procedimento que contasse com maior número de interessados.*
12. *Nos termos do art. 23, I, a, da Lei de Licitações, o limite para a realização de convite para obras e serviços de engenharia é de R\$ 150.000,00. No caso das contratações examinadas, as obras foram licitadas na modalidade Convite, mas os valores contratados, se agregados, foram pujantemente superiores ao limite estabelecido pela Lei para a modalidade destacada.*
13. *Isso porque, caso as obras fossem licitadas em conjunto, o valor superaria o limite de R\$ 150.000,00, obrigando-se as Administrações a utilizarem, a depender do caso, a modalidade Tomada de Preços ou Concorrência. O que não foi feito.*
14. *Assim, além de contra legem, a conduta adotada pelas Administrações Regionais prejudicou a obtenção da proposta mais vantajosa pela Administração, indo de encontro com o que dispõe o art. 3º da Lei nº 8.666/1993, vez que a promoção de uma modalidade licitatória mais complexa, no caso, a Tomada de Preços ou a Concorrência, acarretaria um aumento no número de participantes e, conseqüentemente, poderia trazer melhores preços para a Administração.*
15. *Importante destacar que tal comportamento também se constitui como ato de improbidade administrativa, a teor da*

<sup>3</sup> “§ 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.”



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

Proc.: 24.966/16e

*jurisprudência do c. Superior Tribunal de Justiça, da qual cito o seguinte precedente:*

“ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LEI 8.429/92. FRACIONAMENTO INDEVIDO DE LICITAÇÃO. FRUSTRAÇÃO DE COMPETITIVIDADE. DANO AO ERÁRIO E PRÁTICA DE ATO DE IMPROBIDADE. OCORRÊNCIA. MEMBRO DA COMISSÃO DE LICITAÇÃO MUNICIPAL. RECURSO ESPECIAL PROVIDO PARA, EM CONSONÂNCIA COM O PARECER MINISTERIAL, RESTABELECER A SENTENÇA DE PRIMEIRO GRAU, QUE RECONHECEU A PRÁTICA DE ATO ÍMPROBO E A SITUAÇÃO IRREGULAR DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO.

(...)

2. **Em vez de realizar a licitação na modalidade Tomada de Preços, compatível com os valores do convênio, a Comissão Licitante do Município de São José da Laje fracionou o objeto da licitação, de modo a tornar possível a adoção da modalidade convite, em dois procedimentos apartados - convite nº 016/2002, para aquisição do veículo tipo Van, e o convite nº 17/2002, para aquisição dos equipamentos odontológicos para a ambulância, permitindo, assim, a escolha das empresas participantes dos certames. Após realização de auditoria, constataram-se diversas irregularidades no procedimento licitatório.**

(...)

4. Os autos reforçam a irregularidade apontada. Isso porque, quando levado em consideração o fato de que a empresa DIVEPEL - Distribuidora de Veículos e peças Ltda. participou de ambos os procedimentos licitatórios (convite 016/2002 e convite 017/2002), sendo convidada pela comissão licitante, **evidencia-se a possibilidade de procedimento licitatório único, a fim de garantir o melhor preço. A situação denota não só a existência de empresa que forneça ambos os objetos, como também o exposto conhecimento do fato por parte da Comissão Licitante.**

5. **Tudo isso leva à conclusão inafastável da ocorrência de ato ímprobo, uma vez que a Comissão Licitante, a fim de frustrar a competitividade da licitação e os princípios que regem o tema, fracionou o procedimento, ensejando dano ao erário.**

6. O STJ possui o entendimento de que, em casos como o ora analisado, **o prejuízo ao erário, na espécie (fracionamento de objeto licitado, com ilegalidade do procedimento licitatório), que geraria a lesividade apta a ensejar a nulidade e o ressarcimento ao erário, é in re ipsa, na medida em que o Poder Público deixa de, por condutas de administradores, contratar a melhor proposta.**

Precedente: REsp 1.280.321/MG, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe de 9.3.2012.

7. Recurso Especial provido para, em consonância com o parecer ministerial, restabelecer a sentença proferida em primeiro grau, que **reconheceu a prática de ato ímprobo e a situação irregular do procedimento licitatório”.**

(REsp 1.622.290/AL, 2ª Turma, Rel. Min. Herman Benjamin, DJe de 19/12/2016).



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

Proc.: 24.966/16e

16. Como diversas vezes advertido pelo Parquet, o fracionamento do objeto da licitação, com intuito de realizar procedimento licitatório mais simplificado, como, in casu, o Convite, alijou a racionalidade e economicidade das contratações. Isso porque itens da planilha de composição dos custos que poderiam constar uma única vez em uma contratação cujo objeto não fosse fracionado, se repetiram tantas vezes quantos os objetos licitados. A equipe de auditoria assim sintetizou o assunto:

(...)

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

(...)

272. **Ocorrência de sobrepreços por quantidades, itens desnecessários, e cálculos equivocados incluídos nas planilhas orçamentárias, com possibilidade de materialização de superfaturamento.** (...)” (Grifos acrescidos).

17. Na Auditoria de Regularidade realizada pelo Corpo Técnico foi consolidado o entendimento deste Órgão Ministerial de que, não obstante os apontamentos específicos que detalharam os prejuízos em algumas contratações analisadas, **a condução ilegal das licitações pela modalidade Convite também infligiu outros danos ao Erário distrital na medida em que mitigou o caráter competitivo do certame.**

18. Conforme apontado pela auditoria, **poucos foram os casos em que houve mais de quatro participantes por certame<sup>4</sup>**, sendo que a maior parte dos participantes atuavam em rodízio dentro de um universo restrito de participantes. A propósito:

(...)

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

(...)

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

<sup>4</sup> **Tabela 41 – Número de participantes nos certames (PT 02 – Relação de Processos)**

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



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

Proc.: 24.966/16e

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

19. Com efeito, a Auditoria de Regularidade comprovou o alegado pelo **MPC/DF** em suas Representações. De fato, pôde-se observar que, assumindo-se como um dos critérios de fracionamento a mesma natureza funcional dos objetos licitados, diversas licitações deveriam ter sido realizadas conjuntamente, em modalidades licitatórias mais complexas.

20. Conforme apontado no Relatório, “as obras não tinham uma especificidade diferenciada em termos de engenharia. Assim, não haveria a justificativa de considerar ‘parcelas de natureza específica que possam ser executadas por pessoas ou empresas de especialidade diversa daquela do executor da obra’, caso em que haveria a exceção para a segregação dos processos.”

21. Ademais disso, as obras cujos objetos foram fracionados já estavam, desde o início do exercício **sub examine**, previstas no orçamento originário da Lei de Orçamento Anual. **Tal premissa inviabiliza a possível alegação de desconhecimento dos objetos de mesma natureza funcional que deveriam ser associados no planejamento anual das contratações para a realização de um procedimento licitatório mais robusto.**

22. Quanto às **questões de conluio entre licitantes**, o Corpo Técnico concluiu, com provas e evidências, devidamente detalhadas no corpo do Relatório de Auditoria, que:

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

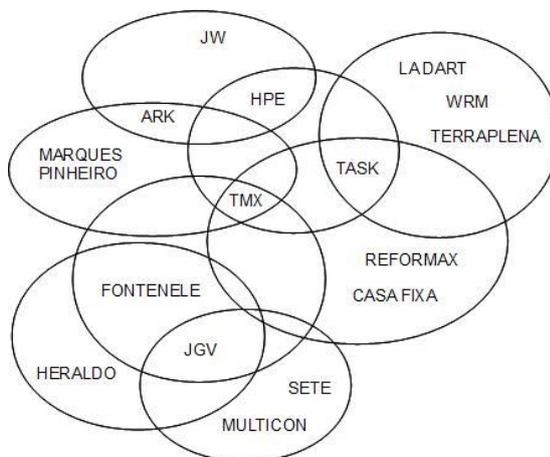
23. A fim de **ilustrar** essa situação, relembro o exame feito no bojo do Processo nº 8.780/2014, que albergou a Representação nº 11/2014-ML, em que ficou nítido o revezamento entre as sociedades empresárias convidadas para participarem dos certames.

24. Referida Representação tratou de fracionamento de licitação no âmbito da RA de São Sebastião, **especificamente quanto ao exercício de 2013**, na realização de **8 convites**, cujo total alcançou o montante de R\$ 1.142.747,70, assaz representativo. Naquela oportunidade, o Corpo Técnico asseverou que “A empresa TMX participou dos convites nº 32, 34, 37 e 38, sendo escolhida no nº 32, e a empresa JGV dos 34, 35 e 36, vencendo este último. Também participaram de mais de um convite as empresas Task (31, 37 e 38), Ark (32 e 33), HPE (33 e 37) e Fontenele (34 e 35). A visualização gráfica abaixo, no qual cada elipse representa um dos convites em tela, torna evidente o fato de os possíveis interessados nas obras serem os mesmos:



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

Proc.: 24.966/16e



25. O deslinde do referido Processo ocorreu em 27/10/2015, com a aplicação de multa aos responsáveis pelas irregularidades (r. Decisão nº 4.996/2015), em voto conduzido pelo em. Cons. **Inácio Magalhães Filho**.

26. Na Auditoria conduzida no Processo que agora se examina também existem provas capazes de demonstrar inquestionavelmente a ocorrência, em certas situações, de **conluio e manipulação de propostas de preços** entre os licitantes participantes dos Convites analisados.

27. Em alguns casos restaram demonstradas **coincidências improváveis** entre as propostas apresentadas pelas licitantes, haja vista **não ser factível** que propostas elaboradas por empresas distintas mantenham entre si, em seus diferentes itens, características, erros, dados e informações, **similitudes ou diferenças padrão**.

28. Como exemplo, destaco os seguintes excertos do Relatório de Auditoria:

(...)

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

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

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

(...)

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



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

Proc.: 24.966/16e

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

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

29. Portanto, existem na Auditoria elementos suficientes que demonstram atos e condutas de manipulação e fraude dos procedimentos licitatórios, comprovando o ajuste e conluio entre os participantes dos Convites analisados.

30. Nesse contexto, a comprovar as irregularidades trazidas no bojo da Representação nº 7/2015-ML, importante destacar os objetos licitados pela RA de São Sebastião **durante o exercício de 2014:**

Nº do Processo	Convite	Objeto	Período de realização
144.000.072/2014	1	Plantio de grama em diversos locais da cidade de São Sebastião	22/4 a 21/9/2014
144.000.155/2014	32	Urbanização e Paisagismos, Rua 24, Setor Tradicional em São Sebastião	28/8/2014 a 27/1/2015
144.000.376/2014	37	Urbanização e Drenagem na parte externa no Parque de Exposição em São Sebastião	27/8/2014 a 26/1/2015
144.000.095/2014	38	Urbanização e Implantação de Equipamentos Públicos na Quadra 206, Conjunto 07/08	11/9/2014 a 10/2/2015
144.000.065/2014	23	Construção de urbanização e recuperação da Avenida Central do Bairro Centro, ruas 49, 55 e 56 em São Sebastião	22/8/2014 a 22/1/2015
144.000.141/2014	35	Construção de Quadra de Areia com Urbanização na Quadra 01 no bairro Bela Vista na Região Administrativa em São Sebastião	10/9/2014 a 9/2/2015
144.000.068/2014	8	Construção de quadra poliesportiva na quadra 11 Bairro Morro Azul em São Sebastião	17/6 a 16/11/2014
144.000.069/2014	9	Construção de quadra de grama sintética ao lado da avenida comercial do Bairro do Bosque em São Sebastião;	17/6 a 17/11/2014
144.000.263/2014	28	Construção de cobertura de quadra poliesportiva próxima a Escola Classe frente a rua São Lucas do Bairro Vila do Boa em São Sebastião	20/8 a 20/1/2015
144.000.070/2014	2	Construção de campo de areia com alambrado no parque ecológico do bosque em São Sebastião	16/4 a 16/9/2014
144.000.117/2014	4	Reforma de alambrado de campo de grama sintética na rua da gameleira bairro centro em São Sebastião	26/5 a 25/7/2014
307.000.162/2014	7	Implantação de 28 unidades de paraciclos em São Sebastião	26/5 a 25/7/2014
144.000.064/2014	10	Implantação de alambrado na horta comunitária na quadra 12 do morro azul em São Sebastião	17/6 a 16/11/2014
144.000.077/2014	11	Construção de cobertura de pecs, na quadra 102 Bairro Residencial Oeste e quadra 2 bairro São Bartolomeu	17/6 a 16/11/2014
144.000.160/2014	22	Construção de Implantação de Área de Lazer Infantil, na quadra 206 Bairro Residencial Oeste e rua 13 ao lado da Igreja Evangélica em São Sebastião	21/8/2014 a 20/1/2015
144.000.074/2014	26	Execução de obras reforma de parquinhos na rua 35 Vila Nova, Rua 06 Bela Vista, Quadra 39 Conjunto 03 Bairro São José, próximo a Quadra de Esportes Vila do Boa e Quadra 02 Conjunto 07 Bairro São Bartolomeu em São Sebastião	25/8/2014 a 24/1/2015
144.000.174/2014	33	Implantação de duas Academias da terceira idade uma no	9/9/2014 a 8/2/2015



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

Proc.: 24.966/16e

		<b>Bairro Itaipu 20, frente a chácara 36 e outra na Quadra 202, conjunto 22, no Bairro Residencial Oeste em São Sebastião</b>	
144.000.148/2014	39	<b>Construção de Espaço de Múltiplas Funções na Rua 26, no Bairro Tradicional em São Sebastião</b>	16/9/2014 a 15/2/2015
144.000.157/2014	40	<b>Construção de espaço e veredas na Quadra 201 Conjunto 01 Bairro Residencial Oeste</b>	21/11/2014 a 20/3/2015
144.000.116/2014	3	Ampliação de <b>estacionamento</b> com <b>recuperação de área pública bairro centro</b> em São Sebastião	24/4 a 23/9/2014
144.000.097/2014	12	Construção de <b>pista de cooper</b> na avenida <b>bom sucesso em São Sebastião</b>	17/7 a 16/12/2014
144.000.150/2014	14	<b>Pavimentação asfáltica</b> na quadra 201, conjunto 11 <b>Bairro Residencial Oeste</b> em São Sebastião	17/7 a 16/12/2014
144.000.159/2014	17	Construção de <b>estacionamento</b> público na quadra 101 conjunto 04 <b>bairro Residencial Oeste</b> , em São Sebastião	11/8 a 10/1/2015
144.000.151/2014	19	Obras para <b>construção de praça pública</b> da quadra 01 e 02 do Bairro São Francisco e construção de <b>estacionamento</b> público na parte externa do <b>parque ambiental do bosque</b> , sentindo Bairro Vila Nova / Bela Vista em São Sebastião	11/8 a 10/1/2015
144.000.066/2014	21	Construção de <b>estacionamento</b> na rua do comercio, <b>Bairro Centro</b> em São Sebastião	22/8/2014 a 22/1/2015
144.000.067/2014	24	Construção de <b>Calçadas</b> em <b>Vários Locais em São Sebastião</b>	22/8/2014 a 22/1/2015
144.000.176/2014	25	Instalação de <b>meios fios</b> em <b>diversos locais em São Sebastião</b>	22/8/2014 a 22/1/2015
144.000.063/2014	27	Substituição de <b>meio fios</b> em <b>diversos Locais em São Sebastião</b>	25/8/2014 a 24/1/2015
144.000.149/2014	30	Ampliação de <b>Estacionamento</b> desta Região Administrativa em São Sebastião	29/8 a 27/11/2014
144.000.375/2014	31	Reforma de <b>calçadas</b> próximo ao terminal rodoviário do <b>bairro Bela Vista</b> em São Sebastião	1/9 a 1/2/2015
144.000.132/2014	34	Reforma de <b>Pista de Caminhada (Cooper)</b> nas margens da DF 473 em São Sebastião	9/9/2014 a 8/2/2015
144.000.076/2014	36	Construção de <b>pátio externo de manobra</b> de viaturas de atendimento de urgência e emergência na Região Administrativa em São Sebastião	15/9 a 15/12/2014

31. Chama a atenção, ainda, a **repetição das sociedades empresárias contratadas<sup>5</sup>**, conforme se extrai das informações da seguinte tabela:

Processo	Convite	Credor (CNPJ)	Período de realização	Valor (R\$)
144.000.070/2014	2	02.223.504/0001-04	16/4 a 16/9/2014	147.411,56
144.000.064/2014	10	02.223.504/0001-04	17/6 a 16/11/2014	147.580,21
144.000.375/2014	31	02.223.504/0001-04	1/9/2014 a 1/2/2015	144.999,26
144.000.376/2014	37	02.223.504/0001/04	27/8/2014 a 26/1/2015	147.703,80
144.000.117/2014	4	14.724.936/0001-70	16/4 a 15/9/2014	146.872,07

<sup>5</sup> 2 convites (CTP Construtora Ltda. – ME, Bracon Arquitetura e Urbanismo EIRELI EPP, Cometa Arquitetura e Urbanismo EIRELI - EPP, Way Reciclagem e Construtora EIRELI - EPP, Alexandre Henrique Silva Pereira – EIRELI - ME, Construteq Construções, Terraplanagens e Comércio de Equipamentos EIRELI - EPP., Somateq Construções e Comércio EIRELI – EPP e Heraldo Pereira – EIRELI - ME); 3 convites (TMX Construtora e Incorporadora Ltda.); e 4 convites (H.P.E Indústria de Concreto, Construções e Incorporações Ltda - ME).



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

307.000.162/2014	7	14.724.936/0001-70	26/5 a 25/7/2014	146.708,71
144.000.174/2014	33	13.272.280/0001-39	9/9/2014 a 8/2/2015	147.096,54
144.000.132/2014	34	13.272.280/0001-39	9/9/2014 a 8/2/2015	146.716,44
144.000.068/2014	8	13.508.115/0001-33	17/6 a 16/11/2014	147.488,29
144.000.077/2014	11	13.508.115/0001-33	17/6 a 16/11/2014	147.205,58
144.000.155/2014	32	13.508.115/0001-33	28/8/2014 a 27/1/2015	145.147,06
144.000.116/2014	3	37.991.338/0001-62	24/4 a 23/9/2014	147.136,06
144.000.063/2014	27	37.991.338/0001-62	25/8/2014 a 24/1/2015	147.602,90
144.000.097/2014	12	18.105.030/0001-28	17/7 a 16/12/2014	147.651,82
144.000.149/2014	30	18.105.030/0001-28	29/8 a 27/11/2014	145.438,57
144.000.069/2014	9	17.622.433/0001-81	17/6 a 17/11/2014	147.609,54
144.000.150/2014	14	17.622.433/0001-81	17/7 a 16/12/2014	147.997,78
144.000.066/2014	21	17.784.238/0001-58	22/8/2014 a 22/1/2015	146.854,38
144.000.095/2014	38	17.784.380/0001-58	11/9/2014 a 10/2/2015	146.746,32
144.000.160/2014	22	17.780.748/0001-57	21/8/2014 a 20/1/2015	146.154,27
144.000.148/2014	39	17.780.748/0001-57	16/9/2014 a 15/2/2015	145.727,78
144.000.067/2014	24	13.517.531/0001-06	22/8/2014 a 22/1/2015	146.813,23
144.000.157/2014	40	13.517.531/0001-06	21/11/2014 a 20/3/2015	145.037,38
144.000.072/2014	1	70.597.265/0001-02	22/4 a 21/9/2014	147.885,98
144.000.151/2014	19	03.558.967/0001-81	11/8 a 10/1/2015	143.793,19
144.000.159/2014	17	00.735.571/0001-74	11/8 a 10/1/2015	144.041,10
144.000.263/2014	28	00.836.494/0001-49	20/8 a 20/1/2015	146.062,28
144.000.074/2014	26	17.999.736/0001-18	25/8/2014 a 24/1/2015	147.119,88
144.000.065/2014	23	17.851.448/0001-11	22/8/2014 a 22/1/2015	146.162,51
144.000.176/2014	25	03.819.129/0001-14	22/8/2014 a 22/1/2015	145.337,12
144.000.141/2014	35	16.525.480/0001-17	10/9/2014 a 9/2/2015	147.140,66
144.000.076/2014	36	10.760.610/0001-47	15/9 a 15/12/2014	147.966,79
<b>TOTAL</b>				<b>R\$ 4.691.209,06</b>



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

Proc.: 24.966/16e

32. Imperioso noticiar que, conforme dados do SIGGO e do Cadastro Nacional das Pessoas Jurídicas, existem **elementos que indicam a atuação conjunta da Casa Fixa Construtora Ltda., TMX Construtora e Incorporadora Ltda., Heraldo Pereira EIRELI - ME, H.P.E Indústria de Concreto, Construções e Incorporações Ltda. - ME e Alexandre Henrique Silva Pereira – EIRELI – ME.** Essas contratadas foram signatárias de 12 dos 32 ajustes identificados, achado que, aos olhos do **MPC/DF**, constitui fato robusto quanto à ausência de ampla competitividade nos certames.

33. Nessa perspectiva, destaco que o detalhamento de credores no SIGGO (PSIAT190 – Lista Credores) indica a utilização da **mesma conta bancária** (Banco 070 – Agência 00058 – Conta 027570-1) pelas sociedades empresárias Casa Fixa Construtora Ltda. e TMX Construtora e Incorporadora Ltda. Compartilhamento também verificado em relação à conta 041738-0, agência 00106, do Banco de Brasília, relacionadas aos credores Casa Fixa Construtora Ltda. e H.P.E Indústria de Concreto, Construções e Incorporações Ltda. – ME.

34. Semelhança de igual importância foi percebida na análise do **quadro societário das sociedades**, pois o Sr. Raimundo Brito Soares dos Santos **foi sócio** da H.P.E Indústria de Concreto, Construções e Incorporações Ltda. até 18/5/2015 e **sócio administrador** da TMX Construtora e Incorporadora Ltda. Portanto, era integrante dos quadros sociais das aludidas pessoas jurídicas no exercício de assinatura e execução dos contratos.

35. Outrossim, o Sr. Alexandre Henrique Silva Pereira é o responsável por **administração** de empresa individual de responsabilidade limitada (EIRELI) e **compôs o quadro social** da sociedade empresária TMX Construtora e Incorporadora Ltda. Do mesmo modo, o Sr. Heraldo Pereira é **responsável** por empresa individual e **foi integrante** da sociedade empresária H.P.E Indústria de Concreto, Construções e Incorporações Ltda.

36. Vale acrescentar, a título ilustrativo, que das 10 contratadas repetidas ao longo do exercício, **nenhuma delas estava situada em São Sebastião**, consoante pesquisa na rede SERPRO, o que invalida a tese de fomento às sociedades empresárias da localidade.

37. Análise assemelhada pode ser feita no tocante à Representação nº 8/2015-ML, que envolveu os convites com execução no exercício de 2014 na RA do Paranoá.

38. A propósito, a seguinte tabela que abriga os convites, os credores, o período de realização das obras/serviços de engenharia e os valores contratados:

Processo	Convite	Credor (CNPJ)	Período de realização	Valor (R\$)
140.000.502/2013	8/2013	12.153.249/0001-16	28/2/2014 a 28/4/2014	145.028,80
140.000.159/2014	7/2014	12.153.249/0001-16	11/7/2014 a 9/10/2014	143.561,70
140.000.343/2013	11/2013	72.582.117/0001-31	30/7/2014 a 28/10/2014	142.514,28
140.000.270/2014	11/2014	72.582.117/0001-31	1º/12/2014 a 2/2/2015	143.819,70
140.000.056/2014	3/2014	18.695.016/0001-21	23/7/2014 a	144.300,80



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

			20/11/2014	
140.000.162/2014	8/2014	18.695.016/0001-21	12/7/2014 a 12/10/2014	144.240,07
140.000.028/2014	4/2014	08.512.941/0001-16	13/6/2014 a 11/9/2014	146.831,90
140.000.204/2014	15/2014	08.512.941/0001-16	1º/8/2014 a 29/11/2014	139.610,92
140.000.027/2014	1/2014	16.906.915/0001-09	16/7/2014 a 14/10/2014	146.057,35
140.000.055/2014	2/2014	12.440.565/0001-79	21/7/2014 a 21/10/2014	142.129,31
140.000.050/2014	5/2014	07.599.747/0001-57	31/7/2014 a 29/10/2014	142.582,76
140.000.273/2014	9/2014	08.366.420/0001-06	1º/12/2014 a 2/2/2015	147.816,67
140.000.277/2014	14/2014	04.518.035/0001-78	18/11/2014 a 11/02/2015	144.596,43
<b>TOTAL</b>				<b>R\$ 1.873.090,69</b>

39. Tais convites tiveram os seguintes objetos:

Processo nº	Convite	Objeto	Período de realização
140.000.502/2013	8/2013	<b>Construção de quadra poliesportiva</b> na Área Rural do Buriti Vermelho	28/2/2014 a 28/4/2014
140.000.343/2013	11/2013	<b>Construção e reforma da praça</b> da Quadra 26 do Paranoá	30/7/2014 a 28/10/2014
140.000.027/2014	1/2014	Contratação de empresa especializada para execução de obras de <b>construção de cobertura para pontos de encontro comunitários – PEC</b> no Núcleo Rural Sobradinho do Melos e PADF – RA VII	16/7/2014 a 14/10/2014
140.000.028/2014	4/2014	Contratação de empresa especializada para execução de obras para <b>construção de quadra poliesportiva</b> na Área Rural do Itapeti	13/6/2014 a 11/9/2014
140.000.162/2014	8/2014	Contratação de empresa especializada em execução de serviço de engenharia para <b>implantação de 3 pontos de encontro comunitários – PEC</b> no Paranoá	12/7/2014 a 12/10/2014
140.000.273/2014	9/2014	<b>Reforma de parquinhos infantis</b> nas quadras 6, 10 e 28 do Paranoá	1º/12/2014 a 2/2/2015
140.000.270/2014	11/2014	<b>Reforma de quadras esportivas</b> no Núcleo Rural Cariru, Capão Seco e Quadra 28 – Paranoá	1º/12/2014 a 2/2/2015
140.000.277/2014	14/2014	Serviço de <b>implantação de base de concreto armado, com chumbadores, para instalação de 4 PECs</b> em diversas localidades do Paranoá	18/11/2014 a 11/02/2015
140.000.204/2014	15/2014	<b>Implantação de 3 playgrounds</b> com urbanização de <b>calçadas</b> nas quadras 15, 17 e na DF 250 KM 8,5 da RA VII	1º/8/2014 a 29/11/2014
140.000.055/2014	2/2014	<b>Reforma de calçadas</b> situadas na RA VII	21/7/2014 a 21/10/2014
140.000.056/2014	3/2014	<b>Construção de calçadas</b> nas áreas urbanas e rurais na RA VII	23/7/2014 a 20/11/2014
140.000.050/2014	5/2014	<b>Obra de realinhamento e colocação de meio fio</b> nas quadras da Cidade do Paranoá	31/7/2014 a 29/10/2014
140.000.159/2014	7/2014	Execução de serviço de engenharia, compreendendo <b>serviço de implantação de baias para contêiner com instalação de contêiner nas áreas urbanas e rurais do Paranoá – DF</b>	11/7/2014 a 9/10/2014

40. Nas contratações em epígrafe, a **natureza semelhante** dos objetos é **robustecida** por meio da análise da descrição dos objetos licitados, como exemplo aqueles inerentes aos Convites nºs 8



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

Proc.: 24.966/16e

e 11/2013 e 1, 4, 8, 9, 11, 14 e 15/2014, concernente a construção de **quadras, pontos de encontro comunitários – PEC e parques**, e também a **reforma de quadras e praça no Paranoá**.

41. No mesmo sentido, reporta-se a **semelhança** entre os serviços licitados por meio dos Convites nºs 2, 3, 5 e 7 da RA em destaque, o quais subsidiaram a contratação de sociedade empresária para **construção e reforma de calçadas, realinhamento e colocação de meio fio, além de implantação de baias para contêiner no Paranoá**.

42. Do mesmo modo que evidenciado na RA de São Sebastião, as contratadas em repetição pela Administração do Paranoá **não estavam localizadas na respectiva Região**, não servindo de justificativa eventual fomento às sociedades empresárias da localidade.

43. Apesar de as principais irregularidades noticiadas pelo **MPC/DF** nas Representações formuladas à e. **Corte**, quais sejam, o fracionamento irregular do objeto da licitação e o possível ajuste e conluio entre os licitantes, o resultado da auditoria foi além e demonstrou haver também diversas irregularidades nos processos de contratação analisados, desde o seu planejamento até sua fiscalização.

44. Como sempre destacado por esta Quarta Procuradoria, o sucesso nas contratações públicas se sustenta em **três pilares**, dependentes e inter-relacionados, quais sejam: i) **planejamento adequado** da contratação, ou seja, projeto básico bem elaborado; ii) **procedimento de contratação idôneo** em que sejam observados todos os princípios legais e constitucionais de regência da matéria; e iii) **fiscalização precisa** da execução do objeto contratado.

45. **In casu**, o que a Auditoria de Regularidade **sub examine** demonstrou foi a inobservância pelas Administrações Regionais dos pilares destacados acima. É notória a falha no planejamento das contratações, mormente no que diz respeito à inadequada composição do orçamento e precificação do objeto a ser licitado. Nesse sentido, transcrevo excertos da equipe de auditoria sobre o tema:

“(…)

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

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

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

(…)



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

Proc.: 24.966/16e

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

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

(...)

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

(...)

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

(...)

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

250. Apesar disso, muitos orçamentos **cotaram serviços de profissionais mais experientes, ocasionando um aumento de custos indevidos.** Há, inclusive, o caso de **cotação de itens em duplicidade: Engenheiros<sup>78</sup> de 'obra' e de 'campo' para a execução de cercas em volta da biblioteca do Núcleo Bandeirante.** Obviamente, Engenheiro de Obra e campo **exercem a mesma função, qual seja, acompanhar a execução dos serviços in loco.**

(...)

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

(...)

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

(...)

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

266. Outro detalhe foi a **variação do valor do BDI praticado pelas Administrações Regionais que oscilou entre 18 e 30% aproximadamente<sup>86</sup>.** Além disto, em processos do Riacho Fundo II, o BDI estava incluso na proposta orçamentária, ou seja, para se conhecer o valor do item orçamentário e comparar com alguma



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

Proc.: 24.966/16e

tabela de referência (SINAPI, por exemplo), configura-se um procedimento demorado, pois é preciso retirar o valor do BDI para cada item.

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

46. É inegável que um projeto básico que contenha **precisão na definição de seu objeto e nas especificidades técnicas que envolvam a contratação** permitirá uma orçamentação e uma **estimativa de preço condizente com a realidade de mercado**. O planejamento adequado, associado a uma licitação que observe, além dos consagrados princípios licitatórios, a **isonomia** e a obtenção da **proposta mais vantajosa** para a Administração, redundará em uma contratação sem arestas, imprecisões ou obscuridades.

47. Por esse motivo, há, inquestionavelmente, a necessidade de que no Projeto Básico estejam especificados todos os elementos necessários à caracterização do objeto da contratação, com base nas **indicações dos estudos técnicos preliminares**, que demonstrem a viabilidade técnica e que possibilite a **avaliação do custo do objeto** e a definição dos métodos e do prazo de execução. Ausentes esses requisitos, a contratação **tenderá à irregularidade**.

48. Como dito alhures, um projeto básico deficiente e incompleto, ou com indicações imprecisas, enseja **variações na orçamentação** dos custos previstos para o objeto e possibilita distorções nas propostas de preços apresentadas pelas licitantes com a consequente **não obtenção da proposta mais vantajosa pela Administração**. Além disso, possibilita a **execução irregular dos serviços que podem desvirtuar o objeto contratado e onerar desnecessariamente o Poder Público**, como nos casos auditados.

49. Nesse contexto, cito a sedimentada jurisprudência do c. **TCU**, que permanece hígida atualmente:

“8.2.10. faça constar, nos processos de licitação de obras e serviços, projeto básico e orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários, conforme prescrito no art. 7º, § 2º, incisos I e II, da Lei nº 8.666/93, atentando para que o projeto básico atenda às disposições do inciso IX, do art. 6º, da Lei nº 8.666/93;”

(Decisão nº 955/2002, **Plenário**, Rel. Min. **Benjamin Zymler**).

50. A legislação de regência da matéria determina que, na fase interna do procedimento de contratação, ainda no seu planejamento, o gestor faça o **orçamento e a avaliação do custo do objeto**, fundamentado em **pesquisa no mercado** decorrente de preços obtidos em contratações similares, valores oficiais de referência e



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

Proc.: 24.966/16e

pesquisa junto a fornecedores. É essa a inteligência que se alcança dos arts. 6º, IX, f e 7º, § 2º, I e II, da Lei nº 8.666/1993.

51. A **existência de projeto básico**, chancelado pela área técnica, **aprovado pela autoridade competente** e disponível para exame dos interessados, bem como de orçamento detalhado em planilhas, em modalidade de licitação **correta**, é **formalidade essencial** para a legalidade do ato e do contrato dele decorrente. A inexistência de qualquer um desses requisitos, como observado na Auditoria em exame, **per se**, macula a integridade dos procedimentos licitatórios e a execução dos serviços. A propósito, o entendimento doutrinário:

“A exigência da elaboração de projeto básico não se traduz em formalidade destituída de sentido nem se pode reputá-la como satisfeita mediante documentos desprovidos de maiores informações. O projeto básico deverá conter as informações fundamentais que demonstram a viabilidade do empreendimento examinado.”<sup>6</sup>

52. Ademais disso, deve-se ter claro que há a necessidade de se comprovar que o **preço médio** auferido é, de fato, aquele **praticado pelo mercado**. No caso de obras e serviços de engenharia, há a necessidade de se observar as tabelas oficiais de referência **atualizadas**, tais como SINAPI, SICRO etc.

53. Nos procedimentos das contratações analisadas, os referenciais de preço, quando utilizados, **não foram feitos de maneira correta**. Além disso, a ausência de objetos bem detalhados culminou em valores de mercado desarrazoados.

54. Conforme apontado pelo Corpo Instrutivo, além das tabelas oficiais de referência utilizadas de maneira incorreta, as pesquisas de preços que nortearam os valores das contratações analisadas, quando ocorreram, também foram inapropriadas e não demonstraram valores passíveis de confirmar a **razoabilidade** dos preços cobrados para as obras e serviços contratados.

55. Assim, a auditoria realizada, além de comprovar a existência de diversos processos licitatórios fracionados irregularmente, demonstrou que os procedimentos de contratação foram instruídos sem a devida preocupação e zelo com seu planejamento, orçamentação, execução e fiscalização.

56. As obras analisadas pelo Corpo Instrutivo, além de todos os problemas relacionados ao procedimento licitatório, se mostraram, em diversos casos, parcialmente executadas ou com a qualidade de execução aquém do esperado. Malgrado esses aspectos também estejam atrelados aos problemas de planejamento e de realização irregular do procedimento licitatório, a fiscalização omissa da contratação em algumas situações também permitiu que a **execução contratual divergisse do objeto contratado**.

57. Vale lembrar que a atividade de fiscalização de contrato surge como a **garantia** de que o que foi contratado pela

<sup>6</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. São Paulo: Dialética, 2012, p. 155.



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

Administração será, de fato, realizado, resguardando o processo de contratação de vícios ou ilegalidades. **Qualquer falha** nesse mister, isto é, na fiscalização/execução do contrato, **poderá comprometer o cumprimento da finalidade pública a que a Administração está vinculada.**

58. Vale consignar, também, que o regime jurídico aplicável às contratações públicas confere à Administração a **prerrogativa** de fiscalizar a realização dos objetos pactuados, consoante o art. 58, III, da Lei nº 8.666/1993, também conhecida como cláusula exorbitante. Friso que esse direito **não é uma faculdade** conferida à Administração, mas sim um **dever**, conforme entendimento doutrinário há muito sedimentado<sup>7</sup>.

59. Sobre o tema, cito novamente o escólio de **Marçal Justen Filho**<sup>8</sup>, para quem "O regime de Direito Administrativo atribui à Administração o **poder-dever** de fiscalizar a execução do contrato (art. 58, III)". Daí a Lei nº 8.666/1993 exigir a designação formal de um fiscal de contrato para o acompanhamento de sua execução, conforme redação do seu art. 67, **in verbis**:

"Art. 67. A execução do contrato **deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado**, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

§ 1º O representante da Administração **anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato**, determinando o que for necessário à **regularização das faltas ou defeitos observados**.

§ 2º As decisões e providências que ultrapassarem a competência do representante deverão ser solicitadas a seus superiores em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes." (Grifos acrescidos).

60. Ora, se a fiscalização for realizada de forma eficiente pelo executor do contrato, não haverá pagamentos por serviços **não executados ou executados em desconformidade com o licitado**, conforme observado na análise da equipe de auditoria:

"(...)

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

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

284. Em outra contratação, constante do Processo nº 145.000.374/2015, realizada no Recanto das Emas, com o objetivo de revitalização de quadras esportivas na Quadra 510/511, previa-se a instalação de refletores, com

<sup>7</sup> e.g. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2012, p. 280.

<sup>8</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. São Paulo: Dialética, 2012, p. 934.



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

Proc.: 24.966/16e

toda a fiação e equipamentos necessários. No entanto, **apesar da existência dos refletores, os itens necessários para sua ligação não foram instalados, ou estão incompletos.** Assim, conforme informação dos próprios moradores, os refletores **nunca foram ligados.**

(...)

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

(...)

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

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

(...)

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

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

(...)

300. Salta aos olhos **a fragilidade da fiscalização.** O registro detalhado por parte do fiscal, inclusive fotográfico, dia a dia, de todas as parcelas executadas da obra (item a item) promove transparência e completude ao processo de contratação, servindo para avaliação posterior e também como forma de controle social por parte da população em geral.

301. Todavia, não é o que se apresenta nos processos em exame. **Registros básicos foram negligenciados, não permitindo aos órgãos de fiscalização, posteriormente, verificar com a exatidão necessária, a realização das diversas etapas das obras realizadas. (...).**" (Grifos acrescidos).



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

Proc.: 24.966/16e

61. Nesse diapasão, o **Parquet** ressalta que a obrigação de fiscalizar e anotar a ocorrências relacionadas em registro próprio com o fito de evitar ocorrências que possam causar danos ao Erário, está sedimentada na jurisprudência desta c. **Corte de Contas** e do e. **TCU** (e.g. r. Decisão nº 5.707/2006-**TCDF** e v. Acórdão nº 265/2010-**Plenário - TCU**).

62. Ainda, destaco que o pagamento por serviços não realizados ou realizados em desconformidade com o Projeto Básico representa descumprimento à legislação, além de macular, não só a execução da contratação, mas a gênese do processo licitatório, na medida que **desvirtuam** as condições inicialmente estipuladas pela Administração.

63. Diante de todos apontamentos realizados pela Auditoria, é notório que as **irregularidades** apontadas nas licitações de obras públicas realizadas por meio da modalidade de licitação Convite nas Administrações Regionais são **sistêmicas** e perpassam transversalmente todo o modelo de gestão das contratações nas RAs.

64. Isso fica claro quando se analisam as considerações trazidas pelo auditados durante o processo de auditoria que em pouco ou quase nada justificam as condutas adotadas nos procedimentos licitatório realizados de forma irregular nas Administrações Regionais. A maior parte das alegações foi meramente perfunctória e tangencial às constatações levantadas pela equipe de auditores do c. **TCDF**, não elidindo as irregularidades constatadas.

65. Por esse motivo, o **MPC/DF** comunga com as conclusões contidas no Relatório Final de Auditoria de Regularidade (e-DOC 66F5E6E0) do Corpo Instrutivo, pois, além das medidas propositivas de responsabilização e reparação do Erário, congregam em si determinações ao GDF que visam aperfeiçoar o modelo de governança das contratações públicas, mormente no que diz respeito à definição de conceitos, à melhoria do planejamento, da execução e da fiscalização, assim como estabelecem critérios de padronização, transparência e sistematização das informações.

66. **In factu**, as sugestões elaboradas pela equipe de auditoria, se anuídas pela e. **Corte de Contas**, levarão a cabo a apuração de responsabilidade e reparação do Erário nos casos destacados e reiteradamente reportados por este Órgão Ministerial, e criarão um novo paradigma a ser seguido pelas Jurisdicionadas, obstando, em grande medida, a ocorrência de irregularidades nas contratações de obras e serviços dessa natureza.

67. Ademais disso, o **MPC/DF** considera extremamente pertinente a avaliação e impacto das irregularidades noticiadas na auditoria no exame das contas anuais da Administrações Regionais.

68. Sem embargo, apesar de convergir com as conclusões emanadas do Corpo Técnico, entendo que, nesta oportunidade, o c. **Plenário poderá autorizar a realização de audiência em razão das falhas e das irregularidades identificadas nos Processos analisados pela Terceira Divisão de Auditoria. Explico.**



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

Proc.: 24.966/16e

69. As falhas apuradas nestes autos são graves, denotando não apenas violação ao art. 23, § 5º, da Lei nº 8.666/1993, mas também aos princípios da legalidade, da moralidade e da impessoalidade, demandando do e. **TCDF** a adoção de **medidas proporcionais** às irregularidades constatadas.

70. Veja-se que houve **fracionamento indevido de licitação e conluio entre licitantes (Achados 1 e 2)**, que constituem, evidentemente, atos contrários à ampla competitividade exigida dos certames públicos, além de afronta ao interesse público e à isonomia. Tais atos, inclusive, em outros Processos, culminaram na aplicação de sanção pelo c. **TCDF** (e.g. rr. Decisões nºs 4.996/2015, 2.416/2016, 2.417/2016, 2.796/2016) e até no julgamento irregular de contas anuais (r. Decisão nº 1.375/2016).

71. Nesse sentido, entendo pertinente que o c. **Plenário** autorize a **audiência** das seguintes autoridades responsáveis pela **aprovação do planejamento das licitações, emissão do empenho e pelas contratações**:

<b>RA</b>	<b>Exercício</b>	<b>Responsável</b>	<b>Irregularidade</b>
Ceilândia	2012	- Aridelson Sebastião de Almeida – Administrador Regional - Djacir Jonas da Silva – Diretor de Administração Geral	Fracionamento irregular de licitação
	2014	- Aridelson Sebastião de Almeida – Administrador Regional - Sônia Maria Rodrigues – Chefe de UAG	Conluio de empresas participantes de licitação
Cruzeiro	2014	- Antônio Sabino Vasconcelos Neto – Administrador Regional - Edna Maria de Oliveira Silva – Chefe da UAG	Fracionamento irregular de licitação
Núcleo Bandeirante	2013	- Elias Dias Carneiro – Administrador Regional - José de Souza Goivinho – Diretor de Administração Geral	Fracionamento irregular de licitação Conluio de empresas participantes de licitação
		- Sebastião Stênio Pinho – Administrador Regional - Marcia Assumpção Laurindo da Silva – Diretora de Administração Geral	Fracionamento irregular de licitação
Recanto das Emas	2014	- Leonardo Sampaio Oliveira – Administrador Regional - Marcia Assumpção Laurindo da Silva – Diretora de Administração Geral	
	2015	- Fábio Viana – Administrador Regional - Marco A. de Oliveira Gonçalves – Diretor de Administração Geral	
SCIA	2013	- Maria do Socorro Torquato Fagundes – Administradora Regional - Jacqueline Queiroz de Souza – Diretora de Administração Geral	Fracionamento irregular de licitação
SIA	2014	- José Rubens Cabral Filho – Administrador Regional - Daniela Ferreira da Silva – Diretora de Administração Geral	Fracionamento irregular de licitação
Varjão	2013	- José Ricardo do Nascimento – Administrador Regional - Francisco Carlos de Sá Freitas – Administrador Regional - Gildo Martins Freire – Diretor de Administração Geral - Antônio Ribeiro de Sales – Diretor de Administração Geral	Fracionamento irregular de licitação
		2014	



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

		- Antônio Ribeiro de Sales – Diretor de Administração Geral - Silas Henrique de Andrade Neres – Diretor de Administração Geral	
Taguatinga	2013	- Carlos Alberto Jales – Administrador Regional - Antônio César de Oliveira – Diretor de Administração Geral	Fracionamento irregular de licitação
Vicente Pires	2014	- Glênio Jose da Silva - Administrador Regional - Geraldo Magela Alvares da Silva – Diretor de Administração Geral	Fracionamento irregular de licitação
Santa Maria	2013	- Neviton Pereira Júnior - Administrador Regional - Adilson Marques Ferreira – Diretor de Administração Geral	Fracionamento irregular de licitação

72. Ademais, poderá o c. **Plenário** avaliar a possibilidade de chamamento em audiência dos membros das respectivas comissões de licitação, uma vez que, consoante precedentes do c. **TCDF** (e.g. r. Decisão nº 1.314/2017) e o precedente oriundo do c. **STJ** mencionado no parágrafo 15 deste Parecer, tais agentes públicos também se mostram responsáveis pelas irregularidades relacionadas à condução do procedimento de contratação.

73. A fim de evitar tumulto processual, em razão do elevado quantitativo de responsáveis e por envolver diversas Regiões Administrativas e exercícios, mostra-se prudente que sejam instaurados autos apartados para exame das audiências, por jurisdicionada e por exercício.

74. Por derradeiro, **também em acréscimo** às sugestões contidas no Relatório Final de Auditoria, considerando que a r. Decisão nº 3.229/2015, apesar de conhecer as Representações nºs 7/2015-ML e 8/2015-ML, não analisou o mérito das exordiais, esta Quarta Procuradoria sugere que o c. **Plenário** julgue-as **procedentes**, uma vez que a Auditoria de Regularidade conduzida no âmbito destes autos constatou as irregularidades destacadas nas Representações.

75. Como consequência, mostra-se possível a convocação em audiência dos Administradores Regionais e Diretores de Administração Geral das RAs de São Sebastião e do Paranoá, responsáveis pela aprovação do **planejamento das licitações, pela emissão do empenho e pelas contratações em si**, que estiveram no exercício dos cargos durante o exercício de 2014:

RA	Exercício	Responsável	Irregularidade
São Sebastião	2014	- Francisco Carlos de Sá Freitas – Administrador Regional	Fracionamento irregular de licitação
		- Antônio Ribeiro de Sales – Diretor de Administração Geral - Silas Henrique de Andrade Neres – Diretor de Administrador Geral	Conluio de empresas participantes de licitação
Paranoá	2014	- Caio Werther Frota Filho - Administrador Regional - José Airton Rodrigues Araújo – Diretor de Administração Geral	Fracionamento irregular de licitação

76. Do mesmo modo, mantém-se hígida a possibilidade de convocação em audiência dos membros das respectivas comissões de licitação, na forma salientada no parágrafo 72 acima.



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

Proc.: 24.966/16e

77. Ante o exposto, este **MPC/DF**, com os adendos citados e pequenos ajustes, **converge** com as **conclusões** emanadas da percuciente Área Instrutiva no Relatório Final de Auditoria de Regularidade (e-DOC 66F5E6E0) e sugere ao c. **Plenário**:

**I. Tomar conhecimento:**

- a. do Relatório Final de Auditoria;
- b. dos documentos relacionados nos PTs 1 a 14;
- c. da Informação nº 16/2017-DIAUD3; e
- d. do Parecer nº 429/2017-ML.

**II. Considere procedentes as Representações nºs 7 e 8/2015-ML;**

**III. Determinar às Administrações Regionais que utilizem os seguintes critérios para conduzir o planejamento das contratações, em especial no tocante às obras e serviços de engenharia, de modo a evitar o fracionamento da modalidade licitatória e atender à vedação objeto do art. 23, § 5º, da Lei nº 8.666/1993 (**Achado 1**):**

**a.** as parcelas integrantes de um mesmo objeto devem ser conjugadas para determinação da modalidade licitatória, exceto quando se tratar de parcelas de natureza específica que possam ser executadas por pessoa ou empresa de especialidade diversa daquela do executor da obra ou serviço;

**b.** as contratações (obras e serviços de engenharia) que tenham a mesma natureza funcional devem ser consolidadas para definição da modalidade licitatória, a menos que não possam ser executados no mesmo local, conjunta e concomitantemente;

**c.** o termo “mesmo local” do texto da Lei (§5º, art. 23, Lei nº 8.666/1993), refere-se à jurisdição do órgão contratante;

**d.** sempre que as aquisições envolverem objetos idênticos ou de mesma natureza funcional, há que se utilizar a modalidade apropriada de licitação pública em função do valor global dessas contratações planejadas para o exercício;

**e.** o lapso temporal entre as licitações é irrelevante para determinação da obrigatoriedade de licitar ou definição da modalidade licitatória, mas sim a ocorrência no mesmo exercício financeiro, considerada a data de abertura do certame;

**f.** o gestor deve zelar por uma precisa definição do objeto, programando suas contratações em observância ao princípio da anualidade da despesa;

**g.** a contratação que for autônoma, assim entendida aquela impossível de ter sido prevista (comprovadamente), mesmo que se refira a objeto idêntico ou de mesma natureza de contratação anterior, poderá ser realizada isoladamente quando não puder ser conjugada à outra na mesma época.



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

Proc.: 24.966/16e

*IV. Determinar às Administrações Regionais que nos processos de contratações de obras públicas/serviços de engenharia:*

*a. façam constar:*

*i. a memória de cálculo detalhada dos orçamentos de obras públicas/serviços de engenharia (**Achado 3**);*

*ii. a Planilha de Orçamento a data da Tabela de Referência utilizada na pesquisa de preços, bem como juntar aos autos documentação comprobatória da pesquisa de mercado realizada (**Achado 3**);*

*b. apliquem BDI diferenciado para itens de mero fornecimento de materiais e equipamentos dos relativos à serviços e insumos da obra;*

*c. doravante:*

*i. adotem as tabelas SINAPI, SICRO, ou de outro sistema de referência de preços como fonte de cotação de preços para elaboração de orçamentos de obras públicas/serviços de engenharia, buscando refletir a realidade do mercado local;*

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

*d. orientem os fiscais e executores de contratos de obras que:*

*i. realizem o registro no Diário de Obras da execução de cada item do orçamento, especificando a parcela real executada, dia a dia, e fazendo sempre constar a assinatura do fiscal (**Achado 4**);*

*ii. adotem o registro fotográfico como ferramenta obrigatória para comprovação e controle da fiel execução de todas as etapas da obra (**Achado 4**).*

*V. Determinar às Administrações Regionais do Cruzeiro, Guará, Núcleo Bandeirante, Riacho Fundo II, Santa Maria, Paranoá, Recanto das Emas, São Sebastião e SCIA que constituam Grupo de Trabalho com a finalidade de localizar os processos relacionados na Tabela 33 do Relatório Final de Auditoria, dando conhecimento dos resultados ao c. **TCDF** no prazo de 60 (sessenta) dias (**Achado 1**).*

*VI. Determinar às Administrações Regionais do Núcleo Bandeirante, Recanto das Emas, Riacho Fundo I e Santa Maria, indicadas na Tabela 58 do Relatório Final de Auditoria, que:*

*a. anulem, com fundamento na Súmula 473 do c. **STF** e no art. 53 da Lei nº 9.784/1999, os termos de recebimentos definitivos das obras, de acordo com informações do PT 10, tendo em vista os vícios relatados na sua execução, convocando as empresas contratadas para sanar as irregularidades apontadas, de forma a reparar, corrigir, remover, reconstruir ou substituir, às suas expensas, no total ou em parte, o objeto do contrato que não estejam*



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

Proc.: 24.966/16e

*de acordo com o Projeto Básico, nos termos do art. 69 da Lei 8.666/1993, bem como acionem a garantia prevista no art. 618 do Código Civil, ou, em caso de insucesso, adotem as medidas administrativas e/ou judiciais cabíveis para ressarcimento ao erário (**Achado 4**);*

***b.** no prazo de 60 (sessenta) dias, elaborem e encaminhem ao c. **TCDF** Plano de Ação para implementação da determinação constante do item VI.a, contendo cronograma completo de ações, bem como a sequência de procedimentos que serão executados, constando prazo e a unidade/setor responsável pela implementação, conforme modelo apresentado no Anexo I do Relatório Final de Auditoria;*

***VII.** Determinar às Administrações Regionais do Recanto das Emas, São Sebastião, Núcleo Bandeirante, Cruzeiro, Vicente Pires, Guará, Riacho Fundo I e II, Varjão, Taguatinga, Ceilândia, SCIA, Paranoá, Santa Maria e SIA, indicadas na Tabela 3 do Relatório Final de Auditoria, que (**Achado 4**):*

***a.** promovam o reexame dos termos de recebimento definitivos das obras relacionadas no PT 02 – Relação de processos, a fim de que sejam verificadas possíveis falhas de execução ou má qualidade das obras que ensejem anulação do termo de recebimento definitivo, realizando os mesmos procedimentos citados no item VI.a, ou ainda, a responsabilização e busca do ressarcimento ao erário caso necessário;*

***b.** no prazo de 60 dias, elaborem e encaminhem ao c. **TCDF** Plano de Ação para implementação da determinação constante do item VII.a, contendo cronograma completo de ações, bem como a sequência de procedimentos que serão executados, constando prazo e a unidade/setor responsável pela implementação, conforme modelo apresentado no Anexo I do Relatório Final de Auditoria;*

***VIII.** Determinar às Administrações Regionais do Núcleo Bandeirante, SIA, Vicente Pires e Varjão, no que diz respeito à superfaturamento por sobrepreço (de acordo com informações do PT 15 – Orçamentos com Prejuízo - e-doc 8EEEE954), que adotem procedimentos sumários e econômicos de apuração de responsabilidade, assegurando, em qualquer hipótese, direito de ampla defesa e de contraditório aos envolvidos, sendo indispensáveis os elementos listados nos incisos XII e XIII do art. 3º da Resolução nº 102/1998 do c. **TCDF**, dando conhecimento ao e. **Plenário** das medidas adotadas no prazo de 60 (sessenta) dias (**Achado 3**);*

***IX.** Determinar às Administrações Regionais de Santa Maria, Ceilândia, Riacho Fundo I, Vicente Pires e Varjão, relacionadas nas Tabelas **59, 60, 61, 62 e 63** do Relatório Final de Auditoria, no que diz respeito à inexecução contratual nas obras (de acordo com informações do PT 10 - Análises de verificações in loco), que adotem*



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

Proc.: 24.966/16e

*procedimentos sumários e econômicos de apuração de responsabilidade, assegurando, em qualquer hipótese, direito de ampla defesa e de contraditório aos envolvidos, sendo indispensáveis os elementos listados nos incisos XII e XIII do art. 3º da Resolução nº 102/1998 do c. **TCDF**, dando conhecimento ao e. **Plenário** das medidas adotadas no prazo de 60 (sessenta) dias (**Achado 4**).*

**X.** *Determinar à Secretaria de Estado de Planejamento Orçamento e Gestão do Distrito Federal, por meio da Subsecretaria de Compras Governamentais – SCG, que adote medidas para que nas licitações no âmbito do executivo distrital, incluindo as realizadas na modalidade Convite, sejam, obrigatoriamente, registradas todas as fases do processo no sistema informatizado de compras e licitações, nos termos do Programa Gestão de Compras Governamentais do Distrito Federal – COMPRASDF, instituído pelo Decreto nº 37.729/2016 (**Achado 2**);*

**XI.** *Determinar à Secretaria de Estado das Cidades que (**Achado 3**):*

**a.** *adote medidas para que os projetos de contratações de obras comuns pelas Administrações Regionais sejam padronizados, a fim de racionalizar os processos, aprimorar a gestão da execução das obras e evitar as irregularidades evidenciadas na presente fiscalização;*

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

**XII.** *Determinar à Secretaria das Cidades e às Administrações Regionais que, nos termos do inciso V do art. 3º da IN 2/2015-CGDF, publiquem os avisos de licitação em seus respectivos sites, especialmente os realizados na modalidade Convite, com o intuito de dar maior transparência e publicidade aos certames (**Achado 2**).*

**XIII.** *Autorizar:*

**a.** *a audiência dos responsáveis*

**i.** *elencados no parágrafo 71 do Parecer nº 429/2017-ML, em razão das irregularidades graves por eles praticadas relacionadas aos Achados 1 e 2 do Relatório Final de Auditoria, tendo em vista a possibilidade de aplicação da sanção especificada no art. 57, II, da LC nº 1/1994;*

**ii.** *mencionados no parágrafo 75 do Parecer nº 429/2017-ML, em virtude das falhas graves identificadas nas Representações nºs 7 e 8/2015-ML, dada a possibilidade de aplicação da sanção discriminada no art. 57, II, da LC nº 1/1994*



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

Proc.: 24.966/16e

**b.** o envio de cópia do presente Relatório de Auditoria e do PT 06 à Delegacia de Repressão aos Crimes contra a Administração Pública – DECAP, de forma a subsidiar o inquérito policial em andamento, bem como ao Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios - MPDFT para as devidas providências **(Achado 2)**.

**c.** a conversão das irregularidades apontadas na Tabela 64 do Relatório Final de Auditoria, referente à Administração Regional do Núcleo Bandeirante, no que diz respeito à inexecução contratual nas obras (de acordo com informações do PT 10 - Análises de verificações in loco), em Tomada de Contas Especial a ser tratada em processo apartado, com fundamento no art. 46 da Lei Complementar nº 01/1994, e a citação dos responsáveis nominados na Tabela 65, para, no prazo de 30 (trinta) dias, apresentarem alegações de defesa ou recolherem o débito ali apontado **(Achado 4)**.

**XIV.** Encaminhar cópia do Relatório Final de Auditoria à Secretaria de Contas do c. **TCDF** para avaliar o impacto das irregularidades apontadas no julgamento das contas anuais das Administrações Regionais elencadas nos **Achados 1, 2, 3 e 4**.

**XV.** Dar ciência do Relatório Final de Auditoria, do Parecer do **Parquet** de Contas, do Relatório/Voto do Relator e da Decisão que vier a ser tomada ao Complexo Administrativo do DF, à Polícia Civil do DF, por intermédio da Delegacia de Repressão aos Crimes Contra a Administração Pública – DECAP, ao Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios e à Secretaria de Contas do c. **TCDF** (grifos originais).

É o relatório.



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

Proc.: 24.966/16e

## VOTO

O presente processo trata de Auditoria de Regularidade realizada no âmbito de Administrações Regionais<sup>9</sup>, com o objetivo de avaliar as contratações de obras efetivadas por meio da modalidade de licitação convite, em atendimento ao item II.a da Decisão n.º 3.229/2015.

Neste momento, a unidade instrutiva apresenta os resultados finais da aludida fiscalização, nos termos do **Relatório Final de Auditoria**.

Lembro que as irregularidades apontadas pela equipe de auditoria foram:

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

Achado 2 – Conluio de empresas participantes dos certames licitatórios

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

Achado 4 – Má qualidade e inexecução parcial das obras

Nos termos sintetizados no mencionado relatório, as proposições formuladas em decorrência dos achados de auditoria foram direcionadas às administrações regionais, ao Complexo Administrativo do DF, à Secretaria de Estado de Planejamento Orçamento e Gestão do Distrito Federal – Seplag/DF e à Secretaria de Estado das Cidades do Distrito Federal.

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

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

<sup>9</sup> Foram examinados processos referentes às seguintes Administrações Regionais: Recanto das Emas, São Sebastião, Núcleo Bandeirante, Cruzeiro, Vicente Pires, Guará, Riacho Fundo II, Varjão, Taguatinga, Ceilândia, SCIA, Paranoá, Santa Maria, Riacho Fundo e SIA.



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

Proc.: 24.966/16e

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

Foi também sugerida à Secretaria de Estado das Cidades a “adoção de medidas para que os projetos de contratações de obras comuns pelas Administrações Regionais sejam padronizados, bem como a publicação das licitações em seu sítio institucional”.

O MPJTCDF emitiu opinativo convergente com a área instrutiva, com ajustes e acréscimos. O d. Procurador Marcos Felipe Pinheiro Lima pugnou por deliberação pela procedência das Representações n.ºs 07/2015-ML e 08/2015-ML, que foram conhecidas por intermédio da Decisão n.º 3.229/2015, que determinou a realização da corrente auditoria.

Além disso, o nobre representante do Ministério Público propôs a audiência das autoridades responsáveis “pela aprovação do planejamento das licitações, pela emissão do empenho e pelas contratações em si”, tendo em vista a possibilidade de aplicação da sanção prevista no art. 57, inciso II, da LC n.º 01/1994, em razão das irregularidades por eles praticadas, relacionadas aos Achados 1 e 2 do Relatório Final de Auditoria, e identificadas nas Representações n.ºs 07/2015-ML e 08/2015-ML. A esse respeito, o i. Procurador sugeriu que sejam instaurados autos apartados para exame das audiências, por jurisdicionada e por exercício.

Verifico que a importância da auditoria realizada resta notória ao se constatar os resultados obtidos e os benefícios potenciais das sugestões alvitadas pelos órgãos instrutivo e ministerial no sentido de que as licitações de obras no âmbito das administrações regionais sejam melhor planejadas, com maior transparência e competitividade, possibilitando a obtenção de propostas mais vantajosas para a Administração e, ainda, o alcance de obras executadas com qualidade, em prol da sociedade.

Recordo que o procedimento fiscalizatório em epígrafe originou-se de representações formuladas pelo *Parquet* especial, noticiando a prática de supostas irregularidades em contratações mediante convite no âmbito das Administrações Regionais de São Sebastião e do Paranoá, em ofensa ao disposto no art. 23, § 5º da Lei n.º 8.666/1993.

Neste momento, vale ressaltar que, embora devam ser interpretados conjuntamente, os comandos consignados nos parágrafos 1º e 5º do art. 23 da Lei n.º 8.666/1993 não se confundem.

O § 1º trata do parcelamento como a regra a ser observada quando são feitas várias licitações, ou uma única adjudicando-se por grupos ou lotes, com vistas ao aumento da competitividade, sopesando-se aspectos técnicos e econômicos em cada caso concreto. O § 5º, por sua vez, cuida especificamente da modalidade licitatória a ser adotada em cada uma das parcelas em que o objeto vier a ser dividido, seja em lotes ou em procedimentos licitatórios distintos. Frisa-se que



os presentes autos analisam irregularidades no âmbito deste último regramento, que trata do indevido fracionamento da despesa.

Tal fracionamento é artifício utilizado principalmente para evitar modalidade licitatória procedimentalmente mais rigorosa, muitas vezes com o intuito de contratar de maneira mais ágil e/ou para facilitar o direcionamento da licitação a determinada sociedade empresária, em prejuízo à competitividade.

Nesse diapasão, cabe lembrar o que dispõe o § 5º, do art. 23, da Lei de Licitações e Contratos:

*“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” (grifos acrescidos).*

Na prática, o que se deve perseguir é que o desejável parcelamento não seja realizado sem observar a modalidade correta de licitação, o que implicaria no procedimento irregular do fracionamento.

Para tanto, mostra-se fundamental interpretar de forma apropriada as expressões “parcelas de uma mesma obra ou serviço”, “mesma natureza”, “mesmo local” e “conjunta e concomitantemente” contidas no supratranscrito texto legal, o que, a meu ver, exige cuidado extremo e exame de cada caso concreto, sopesando as peculiaridades do objeto e circunstâncias da contratação almejada.

Contudo, observo que as sugestões contidas no item II do parágrafo 332 do Relatório Final de Auditoria possuem natureza de orientação geral sobre o tema, buscando estabelecer entendimentos em tese sobre interpretações dos termos do comando inserto no art. 23, § 5º, da Lei n.º 8.666/1993.

Além disso, embora o trabalho de auditoria tenha verificado “*projetos, licitações e execução de obras públicas realizadas na modalidade de licitação Convite no âmbito das Administrações Regionais*” (g.n.), a proposta da área instrutiva é de que as orientações sejam emanadas para todo o Complexo Administrativo do Distrito Federal.

Os parágrafos 6º e 8º do relatório de auditoria indicam que muitas obras são comuns às administrações regionais e que “*representam obras de infraestrutura urbana de baixa complexidade*”. A equipe de auditoria cita os tipos mais recorrentes: “*praças, parques, estacionamentos, calçadas, revitalizações, reformas de bens ou equipamentos públicos, quadras poliesportivas e Pontos de Encontro Comunitários (PEC’s)*”.

Assim, penso ser temerário que os resultados de um trabalho de escopo tão específico possam ser imediatamente aplicados a outros órgãos, que



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

Proc.: 24.966/16e

cuidam de obras das mais variadas tipologias e portes, como a CEB, a Caesb, a Novacap e a Sinesp/DF, por exemplo.

Não se pode olvidar que a interpretação do art. 23, § 5º, da Lei n.º 8.666/1993 é objeto de recorrentes debates e controvérsias, de modo que, a meu ver, até mesmo para aplicação nas próprias administrações regionais o tema carece de estudo mais aprofundado, o que não significa invalidar o primoroso trabalho dos auditores da Secretaria de Auditoria, visto que as análises empreendidas pelo corpo instrutivo para os casos concretos avaliados afiguram-se robustos e bem fundamentados.

Minha preocupação, frisa-se, é quanto à generalização de interpretações, diante do caráter até mesmo normativo contido na redação do item II do parágrafo 332 do Relatório Final de Auditoria.

Quanto à expressão “mesma natureza”, a unidade instrutiva parece privilegiar, nos itens II.b e II.d das sugestões, a interpretação dada no parágrafo 93 do relatório de auditoria, segundo a qual objetos seriam de mesma natureza se possuírem semelhança e identidade na sua função e finalidade, o que seria a denominada “mesma natureza funcional”. Usando do exemplo dado na Tabela 7 do relatório de auditoria, pergunto: uma calçada na Quadra 1 da Administração Regional X tem a mesma função e finalidade de uma quadra esportiva na quadra 6 da mesma RA?

Com as vênias de estilo, discordo da equipe de auditoria por entender que uma calçada não tem a mesma função e finalidade que uma quadra de esporte. No entanto, esses objetos certamente estão contidos na área de atuação e especialização de um mesmo ramo de empresas, que seriam potenciais interessadas na realização dos dois itens, indicando serem de “mesma natureza”, o que ensejaria a cautela do administrador para observar o ditame do art. 23, § 5º, da Lei n.º 8.666/1993.

Em relação ao termo “mesmo local”, a Seaud/TCDF sugere determinação para que seja interpretado como “*a jurisdição do órgão contratante*”. A utilização da palavra “jurisdição” para administrações regionais talvez não seja a mais apropriada, visto que as atribuições de representação governamental, supervisão, fiscalização e execução de programas definidas no Decreto n.º 38.094/2017<sup>10</sup> não significam dizer que as administrações têm atribuição ampla de dizer o direito sobre os administrados.

Mesmo que superada a questão terminológica, emerge dúvida quanto à necessidade de que o DER/DF, por exemplo, deva considerar, para a definição da modalidade de licitação, os valores de obras ou serviços em trechos da DF-290 (Gama) e da DF-405 (Planaltina), substancialmente distantes e independentes, pelo fato de ambas as localidades estarem sob a “jurisdição” daquela Autarquia. As informações constantes dos autos não me parecem elucidar a *questio*.

<sup>10</sup> Aprova o Regimento Interno das Administrações Regionais do Distrito Federal e dá outras providências.



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

Proc.: 24.966/16e

Sobre o termo “conjunta e concomitantemente”, o item II.d das propostas do corpo instrutivo prescreve que se deve utilizar a modalidade apropriada em função do valor das contratações planejadas para o exercício. Já o item II.e diz que a definição da modalidade licitatória deveria considerar licitações ocorridas no mesmo exercício financeiro, considerando a data de abertura dos certames.

Sabe-se que as contratações de obras exigem planejamento extenso. Não é raro que uma licitação seja aberta em um ano e a contratação ocorra em outro. Assim, o valor do mesmo objeto seria contabilizado, para definição da modalidade licitatória, para o montante a ser contratado no exercício da licitação e depois também somado para cômputo do valor total previsto no ano da contratação?

Outra questão a ser dirimida é saber se é preciso evitar o fracionamento de despesa em relação à modalidade de licitação para uma obra em janeiro e outra em dezembro do mesmo exercício, enquanto uma obra de dezembro poderia ser contratada a partir de modalidade de licitação que não considere uma outra obra a ocorrer em janeiro do ano seguinte, por exemplo, já que, como visto, as propostas da Seaud/TCDF privilegiam as licitações/contratações em um mesmo exercício.

Feitas essas considerações, é preciso reconhecer que a temática do fracionamento é sensível e merece, por um lado, a atenção do Tribunal para reprimir as irregularidades e orientar os gestores e, por outro, a cautela necessária para o estabelecimento de critérios justos e aderentes ao fim a que se destina o comando insculpido na legislação de regência.

Diante disso, tenho por pertinente que sejam destacadas as sugestões contidas no item II, do parágrafo 332, do Relatório Final de Auditoria, determinando-se à Segecex/TCDF a realização de estudos especiais acerca da matéria pela Assessoria Técnica e de Estudos Especiais, com vistas ao Núcleo de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia – NFO/TCDF, de modo a fixar entendimento da Corte sobre a interpretação e aplicação, no âmbito local, do regramento disposto no art. 23, § 5º, da Lei n.º 8.666/1993.

Em relação à proposta de item III, do parágrafo 332, do Relatório Final de Auditoria, constato que o Decreto n.º 37.729/2016 institui o Programa Gestão de Compras Governamentais do Distrito Federal – COMPRASDF, que, nos termos do art. 1º do normativo, é “*aplicável às aquisições e à contratação de serviços no âmbito do Distrito Federal” (g.n.). Portanto, não vislumbro amparo legal para a determinação sugerida, de que, obrigatoriamente, todas as contratações, inclusive as atinentes a obras, tenham registro no COMPRASDF.*

Em todo caso, tenho que a valorosa preocupação da unidade instrutiva, que, em razão do próprio objeto da auditoria, deve estar relacionada às obras, restará de alguma forma abarcada com a diligência proposta no item VI das sugestões, relativa à salutar divulgação dos avisos de licitação nas páginas eletrônicas das administrações regionais e da Secretaria das Cidades, especialmente os relativos à licitação na modalidade convite, sem prejuízo de que se determine também a adoção de todas as medidas necessárias ao fiel cumprimento



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

Proc.: 24.966/16e

da Lei n.º 12.527/2011, que regula o acesso à informação previsto na Constituição Federal, observando o que dispõe a Instrução Normativa n.º 02/2015-CGDF:

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

*(...)*

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

*(...)*

*Art. 13 – No campo das **licitações**, previsto no Art. 7º, VI, desta Instrução Normativa, devem ser divulgadas as seguintes informações consolidadas:*

*I – modalidade e número da licitação;*

*II – número do processo;*

*III – tipo de licitação;*

*IV – objeto;*

*V – descrição e número de itens;*

*VI – quantidade e valor de cada item;*

*VII – valor total;*

*VIII – prazo de execução;*

*IX – data da adjudicação e nome do adjudicado;*

*X – data da publicação do edital e o número do DODF; e*

*XI – data da publicação homologação e o número do DODF.*

*§ 1º devem ser disponibilizadas no campo das licitações as aquisições realizadas por dispensa ou inexigibilidade de licitações.*

*§ 2º devem ser disponibilizadas, também, para download, as íntegras dos editais, anexos, projetos básicos e resultados dos processos licitatórios” (grifos acrescidos).*

No item V.c, do parágrafo 332, do Relatório Final de Auditoria, foi proposta determinação para que as administrações regionais “*apliquem BDI diferenciado para itens de mero fornecimento de materiais e equipamentos dos relativos à serviços e insumos da obra*”.

Entretanto, é cediço que o BDI diferenciado só se justifica nos casos em que os itens de mero fornecimento de materiais e equipamentos representem percentual significativo do preço global da obra<sup>11</sup>, nas hipóteses de inviabilidade técnico-econômica de parcelamento do objeto da licitação, o que deve ficar explicitado na deliberação plenária.

O item V.d das sugestões do corpo instrutivo propõe que as RAs, “*doravante, adotem as tabelas SINAPI, SICRO, ou de outro sistema de referência de preços como fonte de cotação de preços para elaboração de orçamentos de obras públicas, buscando refletir a realidade do mercado local*” (grifei).

<sup>11</sup> Súmula n.º 273/2010-TCU e art. 9º, § 1º, do Decreto Federal n.º 7.983/13.



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

Proc.: 24.966/16e

À luz da jurisprudência deste Tribunal acerca da matéria, penso ser mais apropriado que se determine que os custos unitários do orçamento de referência de obras e serviços de engenharia sejam menores ou iguais que os seus correspondentes nos sistemas SINAPI e SICRO, podendo-se adotar outras tabelas de preços oficiais somente no caso de incompatibilidade comprovada de adoção dos referidos sistemas e, em último caso, pesquisas de mercado, mediante a juntada de documentação comprobatória no respectivo processo administrativo.

Adicionalmente, diante da relevância desses procedimentos, com vistas ao atingimento da proposta mais vantajosa para a Administração, é imperioso também que seja juntada aos processos de licitação a Anotação de Responsabilidade Técnica – ART dos responsáveis pela elaboração do orçamento-base, bem como das especificações técnicas, do cronograma físico-financeiro e de outras peças técnicas, inclusive de suas eventuais alterações, em sintonia com a jurisprudência do TCDF, a exemplo do III.b da Decisão n.º 5.749/2012 e do item II.xi da Decisão n.º 3.545/2016.

Noto que, em razão de falhas identificadas na execução de obras, o corpo instrutivo sugeriu, nos itens VIII.a e IX.a, do parágrafo 332, do Relatório Final de Auditoria, que as administrações anulem termos de recebimento definitivo já deferidos, com fundamento na Súmula n.º 473 do STF.

Em que pese a possibilidade de exercício do poder de autotutela da Administração, consignado no art. 53 da Lei n.º 9.784/1999 e na mencionada súmula do Supremo Tribunal Federal, penso que os procedimentos administrativos para a adoção dessa medida poderão trazer embaraços administrativos que não me parecem necessários no corrente caso.

Isso porque o próprio art. 69 da Lei de Licitações e Contratos reza que o “*contratado é obrigado a reparar, corrigir, remover, reconstruir ou substituir, às suas expensas, no total ou em parte, o objeto do contrato em que se verificarem vícios, defeitos ou incorreções resultantes da execução ou de materiais empregados*”.

Além disso, o art. 73, § 2º, do mesmo normativo deixa claro que “O **recebimento provisório ou definitivo não exclui a responsabilidade civil pela solidez e segurança da obra ou do serviço, nem ético-profissional pela perfeita execução do contrato, dentro dos limites estabelecidos pela lei ou pelo contrato**” (grifei). Já o art. 618 do Código Civil estabelece que a contratada responde pela solidez e segurança da obra pelo prazo de 5 (cinco) anos.

Logo, podem as administrações regionais convocar as empresas contratadas para sanar as irregularidades, independentemente da existência de termo de recebimento definitivo prévio.

No mais, observo que as medidas propugnadas pela equipe de auditoria afiguram-se, em essência, pertinentes e adequadas em razão dos achados apontados no procedimento fiscalizatório realizado.

Constato, ainda, serem oportunos os adendos propostos pelo *Parquet* especial, uma vez que as irregularidades identificadas na auditoria



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

Proc.: 24.966/16e

evidenciam a procedência das Representações n.ºs 07/2015-ML e 08/2015-ML, além de ensejarem a audiência dos responsáveis, para futura deliberação acerca da aplicação de multa aos gestores faltosos, à luz da Lei Orgânica e do Regimento Interno desta Corte.

Por fim, registro que a atuação deste Tribunal sobre a temática em debate, em conjunto com os trabalhos atinentes à Operação Apate, deflagrada pela Polícia Civil do Distrito Federal e conduzida pela Delegacia de Repressão aos Crimes contra a Administração Pública – Decap, já mostra resultados relevantes em benefício da sociedade.

A tabela contida no parágrafo 35 do Relatório Final de Auditoria revela que houve significativa redução dos valores empenhados para a execução de obras públicas realizadas por meio de convites nas administrações regionais, tendo tal montante diminuído de R\$ 51.225.783,83 em 2013 para R\$ 2.963.956,81 em 2015, alcançando R\$ 1.276.993,00 até maio de 2016. Ademais, à Tabela 1 do relatório vê-se que a quantidade de contratações de obras realizadas por convite nas RAs caiu de 378 em 2013 para 29 em 2015.

Ante o exposto, em harmonia parcial com a unidade instrutiva e com o *Parquet* especial, VOTO no sentido de que o egrégio Tribunal:

I. tome conhecimento:

- a) dos Ofícios n.ºs 236/17-GAB/RA-XXX e 165/17-SEPLAG/GAB, remetidos pela Administração Regional de Vicente Pires e pela Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal – Seplag/DF, em atenção à Decisão n.º 63/2017 (e-DOC FD610785-c e 960AC292-c, respectivamente);
- b) do Relatório Final de Auditoria de e-DOC 66F5E6E0-e;
- c) da Informação n.º 16/2017-Diaud3 (e-DOC 6E721798-e);
- d) do Parecer n.º 429/2017-ML(e-DOC B1836036-e);
- e) dos demais documentos carreados ao feito;

II. considere, no mérito, procedentes as Representações n.ºs 07/2015-ML e 08/2015-ML;

III. determine à Secretaria de Estado das Cidades que (achado 3):

- a) considerando o que estabelece o art. 11 do Decreto n.º 36.520/2015, adote medidas para a padronização dos projetos e especificações técnicas de obras de tipologia recorrente nas administrações regionais, a partir de normas técnicas e boas práticas de engenharia aplicadas a cada caso, observando os requisitos contidos no art. 12 da Lei n.º 8.666/1993, a fim de racionalizar os processos e aprimorar a gestão das contratações, da execução e da fiscalização das obras no âmbito das RAs;



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

Proc.: 24.966/16e

- b) elabore e encaminhe ao Tribunal, no prazo de 60 (sessenta) dias, plano de ação para implementação da determinação constante da alínea anterior, contendo, no mínimo, cronograma completo de ações, a sequência de procedimentos que serão executados, fazendo constar o prazo previsto para cada etapa e a unidade/setor responsável pelas providências, conforme modelo apresentado no Anexo I do Relatório Final de Auditoria;
- IV. determine às administrações regionais que, nos processos de contratações de obras e serviços de engenharia:
- a) façam constar (achado 3):
- i. memória de cálculo dos orçamentos estimativos, que devem estar detalhados em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários, a teor do art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei n.º 8.666/1993 e do art. 12, inciso III, do Decreto Distrital n.º 36.520/2015;
  - ii. a data-base e a fonte de referência dos custos unitários adotados no orçamento da Administração;
  - iii. a Anotação de Responsabilidade Técnica – ART dos responsáveis pela elaboração do orçamento-base, das especificações técnicas, do cronograma físico-financeiro e de outras peças técnicas, inclusive de suas eventuais alterações, em sintonia com a jurisprudência do TCDF, a exemplo do III.b da Decisão n.º 5.749/2012 e do item II.xi da Decisão n.º 3.545/2016;
- b) apliquem BDI diferenciado aos itens de mero fornecimento de materiais e equipamentos, quando esses representarem percentual significativo do preço global da contratação, nas hipóteses de inviabilidade técnico-econômica de parcelamento do objeto da licitação;
- c) cuidem para que os custos unitários do orçamento de referência de obras e serviços de engenharia sejam menores ou iguais às referências correspondentes nos sistemas SINAPI e SICRO, podendo-se adotar outras tabelas de preços oficiais no caso de incompatibilidade comprovada de adoção dos referidos sistemas, e, em último caso, utilizar-se de pesquisas de mercado, mediante a juntada de documentação comprobatória no respectivo processo administrativo;
- d) abstenham-se de utilizar o Sistema de Preços e Serviços – SIPS (Novacap), nos termos do item VII.b da Decisão n.º 932/2015;



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

Proc.: 24.966/16e

- e) orientem os fiscais e executores de contratos de obras e serviços de engenharia que, como subsídio às atribuições contidas no art. 67 da Lei n.º 8.666/1993 e no art. 41, § 5º, do Decreto Distrital n.º 32.598/2010, mantenham registros fidedignos de todas as etapas da contratação, por meio do diário de obras e de fotografias, além de outros instrumentos pertinentes (achado 4);
- V. determine à Secretaria das Cidades e às administrações regionais que publiquem os avisos de licitação em suas respectivas páginas eletrônicas, especialmente os alusivos a certames na modalidade convite, adotando também todas as medidas necessárias ao fiel cumprimento da Lei Federal n.º 12.527/2011, que regula o acesso à informação previsto na Constituição Federal, observando o que dispõe o art. 3º, inciso V, e art. 13, da Instrução Normativa n.º 02/2015-CGDF (achado 2);
- VI. determine às Administrações Regionais do Cruzeiro, Guará, Núcleo Bandeirante, Riacho Fundo II, Santa Maria, Paranoá, Recanto das Emas, São Sebastião e SCIA que envidem esforços para localizar os processos relacionados na Tabela 33 do Relatório Final de Auditoria, dando conhecimento dos resultados a este Tribunal no prazo de 60 (sessenta) dias (achado 1).
- VII. determine às administrações regionais do Núcleo Bandeirante, Recanto das Emas, Riacho Fundo I e Santa Maria, indicadas na Tabela 58 do Relatório de Auditoria, que:
- a) de acordo com informações do Papel de Trabalho 10, tendo em vista os vícios relatados na execução de obras, convoquem as empresas contratadas para sanar as irregularidades apontadas, de forma a reparar, corrigir, remover, reconstruir ou substituir, às suas expensas, no total ou em parte, o objeto do contrato que não esteja de acordo com o Projeto Básico, nos termos dos arts. 69 e 73, § 2º, da Lei n.º 8.666/1993, bem como acionem a garantia prevista no art. 618 do Código Civil, e, em caso de insucesso, adotem as medidas administrativas e/ou judiciais cabíveis para ressarcimento ao erário (achado 4);
- b) elaborem e encaminhem ao Tribunal, no prazo de 60 (sessenta) dias, plano de ação para implementação da determinação constante da alínea anterior, contendo, no mínimo, cronograma completo de ações, a sequência de procedimentos que serão executados, fazendo constar o prazo previsto para cada etapa e a unidade/setor



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

Proc.: 24.966/16e

- responsável pelas providências, conforme modelo apresentado no Anexo I do Relatório Final de Auditoria;
- VIII. determine às Administrações Regionais do Recanto das Emas, São Sebastião, Núcleo Bandeirante, Cruzeiro, Vicente Pires, Guará, Riacho Fundo I e II, Varjão, Taguatinga, Ceilândia, SCIA, Paranoá, Santa Maria e SIA, indicadas na Tabela 3 do Relatório Final de Auditoria, que (achado 4):
- a) promovam o reexame das obras relacionadas no PT 02 – Relação de processos, a fim de que sejam verificadas possíveis falhas de execução ou má qualidade das obras que ensejem a adoção dos mesmos procedimentos citados no item VII.a, ou ainda, a responsabilização e busca do ressarcimento ao erário, caso necessário;
  - b) elaborem e encaminhem ao Tribunal, no prazo de 60 (sessenta) dias, plano de ação para implementação da determinação constante da alínea anterior, contendo, no mínimo, cronograma completo de ações, a sequência de procedimentos que serão executados, fazendo constar o prazo previsto para cada etapa e a unidade/setor responsável pelas providências, conforme modelo apresentado no Anexo I do Relatório Final de Auditoria;
- IX. determine às Administrações Regionais do Núcleo Bandeirante, SIA, Vicente Pires e Varjão, no que diz respeito ao superfaturamento por sobrepreço (de acordo com informações do Papel de Trabalho 15 – Orçamentos com Prejuízo - e-DOC 8EEEA954-e), que adotem procedimentos sumários e econômicos de apuração de responsabilidade, assegurando, em qualquer hipótese, direito de ampla defesa e de contraditório aos envolvidos, em simetria ao disposto no art. 12 da Resolução n.º 102/1998-TCDF, dando conhecimento ao Tribunal das medidas adotadas no prazo de 60 (sessenta) dias (achado 3).
- X. determine às Administrações Regionais de Santa Maria, Ceilândia, Riacho Fundo I, Vicente Pires e Varjão, relacionadas nas Tabelas 59, 60, 61, 62 e 63 do Relatório Final de Auditoria, no que diz respeito à inexecução contratual nas obras (de acordo com informações do Papel de Trabalho 10 – Análises de verificações *in loco*), que adotem procedimentos sumários e econômicos de apuração de responsabilidade, assegurando, em qualquer hipótese, direito de ampla defesa e de contraditório aos envolvidos, em simetria ao disposto no art. 12 da Resolução n.º 102/1998-TCDF, dando conhecimento ao Tribunal das medidas adotadas no prazo de 60 (sessenta) dias (Achado 4).



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

Proc.: 24.966/16e

- XI. determine o destaque das sugestões contidas no item II, do parágrafo 332, do Relatório Final de Auditoria, para envio à Secretaria-Geral de Controle Externo – Segecex/TCDF, para a realização de estudos especiais acerca da matéria pela Assessoria Técnica e de Estudos Especiais, com vistas ao Núcleo de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia – NFO/TCDF, de modo a fixar entendimento da Corte sobre a interpretação e aplicação, no âmbito do Distrito Federal, do regramento disposto no art. 23, § 5º, da Lei n.º 8.666/1993;
- XII. com fulcro no art. 269 do RI/TCDF, determine a audiência dos seguintes responsáveis, tendo em vista a possibilidade de aplicação da multa prevista no art. 57, inciso II, da Lei Complementar n.º 01/1994:
- a) nominados no parágrafo 71 do Parecer n.º 429/2017-ML, em razão das irregularidades por eles praticadas relacionadas aos Achados 1 e 2 do Relatório Final de Auditoria;
  - b) mencionados no parágrafo 75 do Parecer n.º 429/2017-ML, em virtude das falhas identificadas nas Representações n.ºs 07/2015-ML e 08/2015-ML;
- XIII. autorize:
- a) a conversão das irregularidades apontadas na Tabela 64 do Relatório Final de Auditoria, referente à Administração Regional do Núcleo Bandeirante, no que diz respeito à inexecução contratual nas obras (de acordo com informações do PT 10 – Análises de verificações *in loco*), em Tomada de Contas Especial, a ser tratada em processo apartado, com fundamento no art. 46 da Lei Complementar n.º 01/1994, e a citação dos responsáveis nominados na Tabela 65 do mesmo relatório, para que, no prazo de 30 (trinta) dias, apresentem alegações de defesa ou recolham o débito ali apontado (achado 4);
  - b) o envio de cópia da decisão que vier a ser proferida, do Relatório Final de Auditoria e do Papel de Trabalho 06 à Delegacia de Repressão aos Crimes contra a Administração Pública – Decap, de forma a subsidiar o inquérito policial em andamento, bem como ao Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios – MPDFT, para as providências que entender pertinentes (achado 2);
  - c) o envio de cópia do Relatório Final de Auditoria à Secretaria de Contas/TCDF, para avaliação do impacto das irregularidades apontadas na fiscalização em tela no julgamento das contas anuais alusivas às administrações regionais elencadas no relatório;



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

Proc.: 24.966/16e

- d) em homenagem aos princípios do contraditório e da ampla defesa, o envio de cópia do Relatório Final de Auditoria, dos papéis de trabalho discriminados no parágrafo 4º da Informação n.º 16/2017-Diaud3, do Parecer n.º 429/2017-ML, deste Relatório/Voto e da decisão que vier ser adotada aos responsáveis notificados em razão dos itens XII e XIII.a;
- e) o envio de cópia deste Relatório/Voto, da decisão a ser proferida, do Relatório Final de Auditoria e dos papéis de trabalho correspondentes às administrações regionais, conforme indicado na tabela inserta no parágrafo 4º da Informação n.º 16/2017-Diaud3, para subsidiar o cumprimento das diligências;
- f) o retorno dos autos à Secretaria de Auditoria – Seaud/TCDF, para as providências de sua alçadas.

Sala das Sessões, 18 de julho de 2017.

**INÁCIO MAGALHÃES FILHO**  
Conselheiro-Relator