



**GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL**  
Controladoria-Geral do Distrito Federal  
Subcontroladoria de Controle Interno

## **RELATÓRIO DE AUDITORIA Nº 12/2015 – DISEG/CONAS/SUBCI/CGDF**

**Unidade** : Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda  
**Processo nº**: 040.001.512/2014  
**Assunto** : AUDITORIA DE CONFORMIDADE EM TOMADA DE CONTAS ANUAL  
**Exercício** : 2013

Folha:
Proc.: 040.001.512/2014
Rub.:..... Mat. nº.....

Senhor Diretor,

Apresentamos os resultados dos trabalhos de auditoria de conformidade com a finalidade de examinar a Tomada de Contas Anual da Unidade acima referenciada, nos termos da determinação do Senhor Subsecretário de Controle Interno, conforme Ordem de Serviço nº \*\*/\*\*\*\* de \*\* de \*\*\*\* de \*\*\*\*, prorrogada pela Ordem de Serviço nº \*\*/\*\*\*\* de \*\* de \*\*\*\* de \*\*\*\*.

### **I - ESCOPO DO TRABALHO**

Os trabalhos de auditoria foram realizados na sede da então Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda, no período de 18/08/2014 a 22/09/2014, objetivando verificar a conformidade das contas da Unidade, no exercício de 2013.

Não foram impostas restrições quanto ao método ou à extensão de nossos trabalhos.

A auditoria foi realizada por amostragem visando avaliar e emitir opinião sobre os atos de gestão dos responsáveis pela Unidade, ocorridos durante o exercício de 2013, sobre as gestões orçamentária, contábil, financeira, patrimonial e suprimentos.

Em atendimento ao art. 29 da Portaria nº 89, de 21 de maio de 2013, foi realizada reunião de encerramento em 15/12/2014, com os dirigentes da unidade, visando a busca conjunta de soluções, em razão das constatações apontadas pela equipe de trabalho. Na



referida reunião foi lavrado o documento Memória de Reunião, acostado aos autos do processo.

O presente Relatório, na fase preliminar, foi encaminhado ao dirigente máximo da então Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda, por meio do Ofício nº 2.272/2014-GAB/STC, de 19/12/2014, para sua manifestação quanto aos esclarecimentos adicionais ou às justificativas para as situações constatadas, conforme estabelecido no art. 31 da Portaria nº 89-STC, de 21/05/2013.

## II - EXAME DAS PEÇAS PROCESSUAIS

Constam dos autos os documentos e informações exigidas pelos art. 140, 142 e 148, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Distrito Federal, aprovado pela Resolução 38/90 – TCDF.

## III – IMPACTOS NA GESTÃO

Na sequência serão expostos os resultados das análises realizadas na gestão da unidade.

### 1 - GESTÃO ORÇAMENTÁRIA

#### 1.1 - ANÁLISE DA EXECUÇÃO DOS RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS

##### Fato

##### Execução dos Recursos Orçamentários

A Lei Orçamentária Anual (LOA) do exercício de 2013 foi aprovada pela Lei nº 5.011, de 28/12/2012, a qual destinou recursos à Unidade no total de R\$ 416.061.667,00, conforme demonstrado a seguir:

DESCRIÇÃO	VALOR (R\$)
Dotação Inicial	416.061.667,00
(+) Alterações	(-) 70.121.609,00
(+/-) Movimentações de Crédito	(-) 5.263.574,66
Dotação Autorizada	340.676.483,34
Crédito Bloqueado	193.945,83
Despesa Autorizada	340.482.537,51
Total Empenhado	329.484.264,68
Crédito Disponível	10.998.272,83
Empenho a Liquidar	30.037.67,54
Empenho Liquidado	299.446.594,14
Total Pago	298.595.228,28
Empenho a Pagar	851.365,86



O orçamento da SEDEST para o exercício de 2013 teve os seguintes valores autorizados, empenhados e liquidados, de acordo com o Quadro Detalhamento Despesa – dezembro/2013 – SIGGO:

ORÇAMENTO SEDEST 2013	LEI	DESPEZA AUTORIZADA	EMPENHADO	E/A (%)	LIQUIDADO	L/E (%)
Valor Total (R\$)	416.061.667,00	340.526.483,34	329.484.264,68	96,75	299.446.594,14	90,88

### Gestão Financeira do Tesouro Local

Em relação à utilização dos recursos, foram empenhados em 2013, os seguintes valores para cada modalidade de licitação:

Modalidade de Licitação	Total Empenhado
Convite	8.142,00
Concorrência	6.731.266,31
Dispensa de Licitação	7.830.805,91
Inexigível	16.544.377,22
Não Aplicável	62.371.208,37
Pregão	54.204.126,96
Adesão a Ata de Registro de Preços	17.748.365,50
Pregão Presencial com Ata – CECOM	265.500,00
Pregão Eletrônico com Ata – CECOM	502.506,38
<b>SOMA</b>	<b>166.206.298,65</b>

Constam do QDD da SEDEST, quadro abaixo, 93 programas de trabalho na Lei Orçamentária de 2013. Contudo, apenas 34 desses programas foram executados, o que equivale a 36,56% do total.

Dos 59 programas de trabalho restantes, 48 sofreram contingenciamento total, e os outros 11, apesar de terem sido suplementados, a exemplo dos contingenciados, também não foram executados.

Destaque-se que o PT nº 08.451.6009.3903.9704 – Reforma de Prédios e Próprios-SEDEST teve suplementação de 1.441,56% em relação à dotação inicial, mas, apesar de terem sido empenhados, a liquidação ficou apenas em 39% do total dos recursos autorizados.

**QDD – Secretaria de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda - UG 180101 - Exercício 2013**



Programa de Trabalho	Inicial (A)	Autorizado (B)	Empenhado (C)	Liquidado (D)	% Participação		
					B/A	C/B	D/C
08.122.6009.3678.0076 - Realização de Eventos-SEDEST - DF-Plano Piloto	72.000,00	4.500,00	4.500,00	00,00	6,25%	100,00%	0,00%
08.122.6009.8502.0033 - Administração de Pessoal-SEDEST-DF-Plano Piloto	145.308.767,00	151.874.583,00	151.870.786,03	151.870.786,03	104,51%	99,99%	100,00%
08.122.6009.8504.0033 - Concessão de Benefícios a Servidores-SEDEST-DF-Plano Piloto	8.347.115,00	8.621.337,00	8.150.300,36	8.150.300,36	103,28%	94,54%	100,00%
08.122.6009.8517.0032 - Manutenção de Serviços Administrativos Gerais-SEDEST-DF-Plano Piloto	26.438.140,00	23.185.310,24	23.141.296,94	20.116.606,54	87,69%	99,81%	86,93%
08.122.6203.3711.6168 - Realização de Estudos e Pesquisas-SEDEST-DF-Plano Piloto	200.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00%	0,00%	0,00%
08.126.6009.1471.2503 - Modernização de Sistema de Informação-SEDEST-DF	1.012.423,00	0,00	0,00	0,00	00,00%	00,00%	00,00%
08.126.6009.2557.2581 - Gestão da Informação e dos Sistemas de TI-SEDEST-DF	1.000.000,00	169.794,00	169.793,75	144.623,62	16,98%	99,99%	85,18%
08.126.6203.4180.0001 - Monitoramento e Avaliação de Políticas Sociais-SEDEST-DF-Plano Piloto	125.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00%	0,00%	0,00%
08.128.6203.4089.0013 - Capacitação de Pessoas-Secretaria de Transferência de Renda do DF- Plano Piloto	30.000,00	8.120,00	8.120,00	420,00	27,07%	100,00%	5,17%
08.242.6211.4089.5693 - Capacitação de Pessoas-Atendimento e Capacitação de Pessoas com Deficiência no DF	400.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00%	0,00%	0,00%
08.242.6211.4138.5527 - Desenvolvimento de Ações de Serviços Sociais-Apoio as Atividades do Centro Educacional - CEAL - Plano Piloto	65.000,00	25.000,00	25.000,00	0,00	38,46%	100,00%	0,00%
08.242.6211.4185.5778 - Convivência e Fortalecimento de Vínculos - SCFV-Aquisição de Mini Ônibus para a AMPARE - Associação de Mães, Pais e Amigos e Reabilitadores de Excepcionais-DF	0,00	140.000,00	140.000,00	0,00	0,00%	100,00%	0,00%
08.242.6219.4091.5535 - Apoio a Projetos-Apoio a Projetos Sociais do Movimento Orgulho Autista Brasil-DF	120.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00%	0,00%	0,00%
08.243.6211.1235.0001 - Construção de Centro de Referência da Assistência Social - CRAS-DF	1.000.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00%	0,00%	0,00%
08.243.6211.4185.5775 - Convivência e Fortalecimento de Vínculos - SCFV-Apoio a Entidades que atuam na área da Assistência Social-DF	390.000,00	150.000,00	150.000,00	100.000,00	38,46%	100,00%	66,67%
08.243.6211.4185.5779 - Convivência e Fortalecimento de Vínculos - SCFV-Reforma do Prédio da Assistência Social Casa Azul em Samambaia	0,00	100.000,00	100.000,00	0,00	0,00%	100,00%	0,00%
08.244.6206.1606.0002	832.350,00	2.020.000,00	1.377.271,59	436.968,21	<b>242,68%</b>	68,18%	31,72%



Construção de Praça de Esporte e Cultura-QNR- Ceilândia								
08.244.6206.1606.0003 Construção de Praça de Esporte e Cultura- Recanto das Emas	613.300,00	2.020.000,00	1.367.776,99	507.665,19	<b>329,36%</b>	67,71%	37,11%	
08.244.6206.1606.0004 Construção de Praça de Esporte e Cultura-QNM - Ceilândia	832.350,00	3.499.046,00	2.527.777,31	405.806,40	<b>420,38%</b>	72,24%	16,05%	
08.244.6211.1235.0001 Construção de Centro de Referencia da Assistência Social – CRAS - DF	800.000,00	350.000,00	0,00	0,00	43,75%	0,00%	0,00%	
08.244.6211.1235.0003 Construção de Centro de Referencia da Assistência Social – CRAS - Santa Maria	800.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00%	0,00%	0,00%	
08.244.6211.1235.0005 Construção de Centro de Referencia da Assistência Social – CRAS - Ceilândia	800.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00%	0,00%	0,00%	
08.244.6211.1235.0006 Construção de Centro de Referencia da Assistência Social – CRAS - Recanto das Emas	800.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00%	0,00%	0,00%	
08.244.6211.1237.0001 Construção de Centro de Convivência e Fortalecimento de Vínculos do SUAS-Águas Claras	800.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00%	0,00%	0,00%	
08.244.6211.1237.0002 Construção de Centro de Convivência e Fortalecimento de Vínculos do SUAS-Ceilândia	800.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00%	0,00%	0,00%	
08.244.6211.1237.0003 Construção de Centro de Convivência e Fortalecimento de Vínculos do SUAS-Recanto das Emas	800.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00%	0,00%	0,00%	
08.244.6211.1583.0001 Reforma de Centro de Convivência e Fortalecimento de Vínculos - Brazlândia	250.000,00	250.000,00	250.000,00	250.000,00	100,00%	100,00%	100,00%	
08.244.6211.1583.0002 Reforma de Centro de Convivência e Fortalecimento de Vínculos - Gama	250.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00%	0,00%	0,00%	
08.244.6211.1583.0003 Reforma de Centro de Convivência e Fortalecimento de Vínculos - Taguatinga	250.000,00	250.000,00	250.000,00	250.000,00	100,00%	100,00%	100,00%	
08.244.6211.1583.0004 Reforma de Centro de Convivência e Fortalecimento de Vínculos - Ceilândia	150.000,00	150.000,00	150.000,00	0,00	100,00%	100,00%	0,00%	
08.244.6211.1583.0005 Reforma de Centro de Convivência e Fortalecimento de Vínculos - Plano Piloto	250.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00%	0,00%	0,00%	
08.244.6211.1583.0006 Reforma de Centro de Convivência e Fortalecimento de Vínculos - COSE Parada-Taguatinga	150.000,00	150.000,00	150.000,00	150.000,00	100,00%	100,00%	100,00%	
08.244.6211.2094.5341 Promoção de Assistência Social Comunitária-Apoio ao Projeto Social Consolidação da Associação de Artesanato do Paranoá - DF- Paranoá	10.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00%	0,00%	0,00%	
08.244.6211.2094.5348 Promoção de Assistência Social	15.000,00	15.000,00	0,00	0,00	100,00%	0,00%	0,00%	



Comunitária-Apoio aos Projetos Sociais da OSCIP Resgate da Vida- Paranoá								
08.244.6211.2094.5349 Promoção de Assistência Social Comunitária-Apoio ao Projeto Social Mão de Mulher- São Sebastião	15.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00%	0,00%	0,00%	
08.244.6211.2094.5353 Promoção de Assistência Social Comunitária-Apoio ao Projeto Social Jardim de Infância Semeando Brazilândia	15.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00%	0,00%	0,00%	
08.244.6211.2693.0001 Manutenção e Funcionamento do Conselho de Assistência Social - CAS-Plano Piloto	58.000,00	12.043,00	12.042,58	12.042,58	20,76%	99,99%	100,00%	
08.244.6211.3184.0001 Construção de Centro de Referência Especializada de Assistência Social-Ceilândia	600.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00%	0,00%	0,00%	
08.244.6211.3184.0002 Construção de Centro de Referência Especializada de Assistência Social-Paranoá	600.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00%	0,00%	0,00%	
08.244.6211.3184.0003 Construção de Centro de Referência Especializada de Assistência Social-São Sebastião	600.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00%	0,00%	0,00%	
08.244.6211.3184.0004 Construção de Centro de Referência Especializada de Assistência Social-Recanto das Emas	600.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00%	0,00%	0,00%	
08.244.6211.3184.0005 Construção de Centro de Referência Especializada de Assistência Social-Varjão	600.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00%	0,00%	0,00%	
08.244.6211.3185.0002 Construção de Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (CRE POP)-Núcleo Bandeirante	600.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00%	0,00%	0,00%	
08.244.6211.3185.0003 Construção de Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (CRE POP)-DF	600.000,00	400.000,00	0,00	0,00	66,67%	0,00%	0,00%	
08.244.6211.3186.0001 Construção de Unidades de Acolhimento-UACS-Plano Piloto	850.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00%	0,00%	0,00%	
08.244.6211.3186.0002 Construção de Unidades de Acolhimento-UACS-Sobradinho	500.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00%	0,00%	0,00%	
08.244.6211.3186.0004 Construção de Unidades de Acolhimento-UACS-São Sebastião	500.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00%	0,00%	0,00%	
08.244.6211.3186.0005 Construção de Unidades de Acolhimento - UACS- Planaltina	500.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00%	0,00%	0,00%	
08.244.6211.3186.0006 Construção de Unidades de Acolhimento - UACS-Ceilândia	900.000,00	0,10	0,00	0,00	0,00%	0,00%	0,00%	
08.244.6211.3186.0007 Construção de Unidades de Acolhimento - UACS-DF	600.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00%	0,00%	0,00%	
08.244.6211.3188.0001 Reforma de Centro de	250.000,00	250.000,00	250.000,00	85.075,18	100,00%	100,00%	34,03%	



Referência Especializado de Assistência Social (CREAS)-DF								
08.244.6211.3189.0001 Reforma de Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (CRE POP)-DF	100.000,00	100.000,00	100.000,00	0,00	100,00%	100,00%	0,00%	
08.244.6211.3190.0001 Reforma de Unidades de Acolhimento (UACS)-Plano Piloto	150.000,00	150.000,00	150.000,00	0,00	100,00%	100,00%	0,00%	
08.244.6211.3190.0002 Reforma de Unidades de Acolhimento (UACS)Taguatinga	250.000,00	250.000,00	250.000,00	0,00	100,00%	100,00%	0,00%	
08.244.6211.3192.0002 Reforma de Centro de Referência de Assistência Social - CRAS-- Brazlândia	250.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00%	0,00%	0,00%	
08.244.6211.3192.0003 Reforma de Centro de Referência de Assistência Social - CRAS-- Plano Piloto	250.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00%	0,00%	0,00%	
08.244.6211.3192.0004 Reforma de Centro de Referência de Assistência Social - CRAS-- Recanto das Emas	250.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00%	0,00%	0,00%	
08.244.6211.4118.5608 Acolhimento Institucional-Apoio a Ampliação do Ambiente de Convivência dos Idosos Abrigados da Casa do Candango Lar São José.-DF	105.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00%	0,00%	0,00%	
08.244.6211.4118.5722 Acolhimento Institucional-Apoio à APAE-DF	240.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00%	0,00%	0,00%	
08.244.6211.4158.0005 Proteção Social Especial Para Pessoas Com Deficiência, Idosos e Suas Famílias-Apoio a Modernização Tecnológica da Estrutura Tecnológica do CEAL-DF	0,00	25.000,00	0,00	0,00	0,00%	0,00%	0,00%	
08.244.6211.4158.0006 Proteção Social Especial Para Pessoas Com Deficiência, Idosos e Suas Famílias-Apoio a Modernização Tecnológica da Estrutura Tecnológica do CEAL-DF	0,00	150.000,00	0,00	0,00	0,00%	0,00%	0,00%	
08.244.6211.4188.0004 Ações Complementares de Proteção Social Básica-Inclusão No Mundo do Trabalho-DF	0,00	3.100.016,00	0,00	0,00	0,00%	0,00%	0,00%	
08.244.6228.4160.0001 Cadastramento das Famílias em Situação de Pobreza e Extrema Pobreza-DF	400.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00%	0,00%	0,00%	
08.244.6228.4162.0001 Complementação do Benefício do Programa Bolsa Família-DF	138.000.000,00	61.662.511,00	60.930.210,60	60.885.849,20	44,68%	98,81%	99,93%	
08.244.6228.4232.0001 Ações Complementares ao Programa de Transferência de Renda-DF	10.308.000,00	12.471.646,00	12.471.644,56	8.345.518,41	120,99%	99,99%	66,92%	
08.306.6227.1656.0004 Ampliação de Restaurante Comunitário-Ceilândia	600.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00%	0,00%	0,00%	
08.306.6227.3195.0001 Construção de Cozinha Comunitária-Taguatinga	800.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00%	0,00%	0,00%	
08.306.6227.3195.0002 Construção de Cozinha	1,00	1,00	0,00	0,00	0,00%	0,00%	0,00%	



Comunitária-Varjão								
08.306.6227.3195.0005 Construção de Cozinha Comunitária-Plano Piloto	400.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00%	0,00%	0,00%	
08.306.6227.3195.0006 Construção de Cozinha Comunitária-DF	800.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00%	0,00%	0,00%	
08.306.6227.3196.0001 Reforma de Restaurante Comunitário- Planaltina	150.000,00	598.000,00	0,00	0,00	<b>398,37%</b>	0,00%	0,00%	
08.306.6227.3196.0002 Reforma de Restaurante Comunitário-Ceilândia	200.000,00	200.000,00	200.000,00	0,00	100,00%	100,00%	0,00%	
08.306.6227.3196.0003 Reforma de Restaurante Comunitário-Recanto das Emas	150.000,00	598.000,00	0,00	0,00	<b>398,37%</b>	0,00%	0,00%	
08.306.6227.3196.0004 Reforma de Restaurante Comunitário-Samambaia	150.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00%	0,00%	0,00%	
08.306.6227.3196.0007 Reforma de Restaurante Comunitário-DF	380.000,00	380.000,00	379.986,05	379.986,05	100,00%	99,99%	100,00%	
08.306.6227.4024.0002 Gestão da Política de Segurança Alimentar e Nutricional-DF	1.306.000,00	2.314,00	2.313,60	2.313,60	0,17%	99,55%	100,00%	
08.306.6227.4171.0001 Manutenção e Funcionamento do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional- Plano Piloto	92.841,00	2.314,00	2.313,60	2.313,60	2,49%	99,96%	100,00%	
08.306.6227.4172.0001 Manutenção e Funcionamento da Câmara Governamental Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional-Plano Piloto	78.900,00	2.481,00	2.480,68	2.480,68	3,14%	99,99%	100,00%	
08.306.6227.4172.0002 Manutenção e Funcionamento da Câmara Governamental Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional- Fortalecimento dos Componentes do SISAN-Plano Piloto	33.100,00	329.325,00	0,00	0,00	<b>994,94%</b>	0,00%	0,00%	
08.306.6227.4173.0001 Fornecimento Emergencial de Alimentos-Cesta Básica-DF	6.672.400,00	6.113.439,00	6.113.436,76	4.889.591,34	91,62%	99,99%	79,98%	
08.306.6227.4174.2939 Fornecimento Continuado de Alimentos-Provimento Institucional-DF	12.395.380,00	7.034.348,00	7.034.347,72	5.220.204,87	56,75%	99,99%	74,21%	
08.306.6227.4175.0001 Fornecimento de Refeições nos Restaurantes Comunitários-DF	28.119.600,00	37.612.201,00	37.612.199,15	29.245.395,33	133,76%	99,99%	77,75%	
08.306.6227.4176.0001 Fornecimento de Refeições nas Cozinhas Comunitárias-DF	945.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00%	0,00%	0,00%	
08.306.6227.5762.4208 Construção de Restaurante Comunitário-DF	2.000.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00%	0,00%	0,00%	
08.306.6227.5762.8587 Construção de Restaurante Comunitário-Sol Nascente- Ceilândia	650.000,00	1.620.633,00	0,00	0,00	<b>249,33%</b>	0,00%	0,00%	
08.422.6211.4089.5700 Capacitação de Pessoas-Apoio a Casa do Ceará- Plano Piloto	600.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00%	0,00%	0,00%	
08.451.6009.1984.9779 Construção de Prédios e Próprios-SEDEST do DF	400.000,00	330.000,00	0,00	0,00	82,50%	0,00%	0,00%	





08.451.6009.3903.9704 Reforma de Prédios e Próprios- SEDEST do DF	680.000,00	9.802.632,00	9.802.631,11	3.819.171,42	<b>1.441,56%</b>	99,99%	38,96%
14.244.6211.2094.5497 Promoção de Assistência Social Comunitária-Apoio às Atividades da Pestalozzi-DF	200.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00%	0,00%	0,00%
14.244.6211.4188.0006 Ações complementares de Proteção Social Básica-Prom. Assist. Soc. Comum. Apoio Ativ. Pestalozzi-DF	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%	0,00%	0,00%
14.422.6222.4207.5541 Ações de Prevenção e Combate A Homofobia-Apoio a Ações de Prevenção e Combate à Homofobia-DF	100.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00%	0,00%	0,00%
15.451.6208.1110.5234 Execução de Obras de Urbanização-Reforma dos Bancos de Leite do DF	500.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00%	0,00%	0,00%
28.846.0001.9050.0020 Ressarcimentos, Indenizações e Restituições-SEDEST-Plano Piloto	5.256.000,00	4.346.889,00	4.338.035,30	4.173.475,53	82,70%	99,79%	96,20%
<b>SOMA</b>	<b>416.061.667,00</b>	<b>340.526.483,34</b>	<b>329.484.264,68</b>	<b>299.446.594,14</b>			

## 1.2 - DESPESAS AUTORIZADAS E NÃO REALIZADAS

### Fato

A análise do QDD da Unidade evidencia nove (09) programas de trabalho que, apesar de contemplados no orçamento com dotações autorizadas, não foram executados no exercício de 2013 – a maioria voltada para atendimento da área social – conforme consta do QDD da SEDEST. Desses, destaque para o PT nº 08.306.6227.5762.8587 – Construção de Restaurante Comunitário – Sol Nascente – Ceilândia, que figura no orçamento há tempos, porém, sem qualquer execução, conforme constatação do Relatório de Auditoria nº 24/2012 – DISEG/CONT, TCA de 2010.

A inexecução de programas de trabalho autorizados evidencia dificuldades operacionais e administrativas para viabilização da execução orçamentária, sendo que os motivos da inexecução precisam ser identificados e solucionados pela Unidade, ressaltando que também pode ter havido erro na elaboração da proposta orçamentária anual por parte da Secretaria.

### Causa

Erro na elaboração da proposta orçamentária.

Dificuldades administrativas e operacionais para viabilizar o orçamento.

### Consequência



Inexecução de programas sociais contemplados no orçamento.

### **Manifestação do Gestor**

Os Gestores se manifestam conforme a seguir:

- a) (Item 1 e seus subitens)

#### **1- GESTAO ORCAMENTARIA**

##### **1.1 - ANALISE DA EXECUCAO DOS RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS**

##### **1.2 - DESPESAS AUTORIZADAS E NÃO REALIZADAS**

- as recomendações contidas na documentação supramencionada, no sentido de se proceder a análise dos programas de trabalho do orçamento desta Secretaria; de realizar estudo com vista a identificação do público alvo a ser beneficiado; e, por conseguinte, levar a efeito o respectivo monitoramento, foram encaminhadas aos setores da SEDSH afetos à questão para a conhecimento e a devida observância;

### **Análise do Controle Interno**

Conforme noticiado pelo Gestor, as recomendações “foram encaminhadas aos setores da SEDS afetos à questão para o conhecimento e a devida observância”, porém, não foram disponibilizados os documentos/normativos produzidos no órgão para cumprimento de tal providência.

Assim, permanecem as recomendações do Relatório Preliminar até que as medidas anunciadas possam ser comprovadas.

### **Recomendação**

a) Realizar a análise dos programas de trabalho que tiveram dotações autorizadas e não foram executados no exercício de 2013, visando à identificação das causas da inexecução e possíveis soluções, bem como à execução plena do orçamento da SEDEST.

b) Realizar estudo seletivo nas futuras propostas orçamentárias anuais da Unidade, objetivando identificar o público alvo a ser beneficiado e se o programa de trabalho é de fato adequado, necessário e exequível.

c) Instituir instrumento formal de monitoramento dos programas/ações, a fim de possibilitar o acompanhamento adequado da execução dos programas de governo, adotando as medidas corretivas tempestivamente.



## 2 - GESTÃO DE SUPRIMENTOS DE BENS E SERVIÇOS

### 2.1 - ELABORAÇÃO DE TERMO DE REFERÊNCIA COM DIRECIONAMENTO A ATA DE REGISTRO DE PREÇOS EXISTENTE. FAVORECIMENTO DE EMPRESA. MODALIDADE DE EMPENHO IMPRÓPRIA. EMPENHO OCORRIDO PARA AQUISIÇÃO DE OBJETO POR MEIO DE ATA DE REGISTRO DE PREÇOS VENCIDA.

#### Fato

Tratam os autos de aquisição de mobiliário da empresa Giom Comércio e Representações de Móveis Ltda. (CNPJ: 05.500.641/0001-29), por adesão a ata de registro de preços do Pregão Eletrônico – SRP nº 002/2012 – 6º GLMF/CIF do 6º Grupo de Lançadores Múltiplos de Foguetes e Campo de Instrução de Formosa – Grupo José Bonifácio e Presidente Ernesto Geisel – do Comando Militar do Planalto – Exército Brasileiro – Ministério da Defesa.

Às fls. 10/55 consta o Termo de Referência com as especificações do material pretendido pela SEDEST, produzido pela Gerência de Patrimônio (assinado por Gerente Substituto) e aprovado pela Diretoria de Recursos Logísticos.

Às fls. 84/135 consta cópia do Edital do Pregão Eletrônico nº 002/2012 – 6º GLMF/CIF com as especificações do material licitado pelo Grupo de Lançadores Múltiplos de Foguetes e Campo de Instrução de Formosa.

Ressalte-se que ambas as especificações, constantes dos autos, são idênticas (Termo de Referência e Edital do Pregão), evidenciando que as especificações do Termo de Referência, apresentado pela Unidade, foram copiadas “ipsis litteris” do edital do Pregão Eletrônico nº 002/2012, do Ministério da Defesa.

Além das especificações, destacam-se alguns excertos que corroboram a afirmação de reprodução do citado documento. Vejamos o que consta do “Termo de Referência” da Unidade:

[...]

#### 4. DO VALOR ESTIMADO

4.1. O valor estimado para a aquisição dos ativos será resultante das propostas de preços recebidas quando da pesquisa de preços.

[...]

#### 15. QUANTIDADE DE EQUIPAMENTOS E MOBILIÁRIOS:

15.1. A SEDEST/DF estima contratar empresa especializada e, comprovadamente, experiente no ramo, para Aquisição de Mobiliário, de acordo com o Termo de Referência deste Edital.



Conforme se pode observar, o Termo de Referência da SEDEST citou Edital que sequer existia, ou seja, nada mais é que a cópia do texto original do Termo de Referência do Ministério da Defesa, conforme se depreende a seguir:

Edital do Pregão Eletrônico nº 002/2012 – 6º GLMF/CIF, conforme abaixo:

[...]

**2. OBJETIVO E VALOR DE REFERÊNCIA:**

2.1. O 6º Grupo de Lançadores Múltiplos de Foguetes e Campo de Instrução de Formosa quer contratar empresa especializada e, comprovadamente, experiente no ramo, para Aquisição de Mobiliário, de acordo com o Termo de Referência deste Edital.

Portanto, assevera-se que quando da elaboração do termo de referência, houve definição total dos mobiliários a partir de ARP já existente.

Constata-se, ainda, que as propostas apresentadas, como “orçamentos”, para comprovação da vantajosidade da adesão (fls. 67/74), apresentam data posterior (fevereiro/2013) a data da proposta da empresa vencedora do pregão, o que demonstra que não foi realizada, previamente, a pesquisa de preços preconizada no Parecer nº 1.191/2009 – PROCAD/PGDF, que deveria fazer parte do Termo de Referência, de 23/01/2013. Depreende-se, portanto, que as propostas apresentadas como “pesquisa de mercado” tenham servido apenas para justificar a opção já decidida pela adesão.

Conforme planilha constante às fls. 75, para demonstração do preço médio, a Unidade relaciona as propostas apresentadas para comprovação da vantajosidade da adesão.

A empresa vencedora do pregão foi a Giom Comércio e Representações de Móveis Ltda., com o valor total de R\$ 2.607,908,00, sendo R\$ 1.782.976,00 o primeiro lote e R\$ 824.932,00 o segundo lote. Registre-se, por oportuno, que conforme consta das propostas apresentadas, os preços da empresa Giom (vencedora do pregão) foram menores em todos os itens relacionados.

<b>Empresa</b>	<b>Valor R\$</b>	<b>% Dif.</b>
Giom Comércio e Representações de Móveis Ltda. (CNPJ: 05.500.641/0001-29)	2.207.908,00	-
ArkFormas Comércio de Móveis Ltda. (CNPJ: 12.274.383/0001-75)	3.105.719,00	16,00
Ufficio Comércio de Móveis Ltda. (CNPJ: 10.841.365/0001-00)	2.753.022,00	5,27
Work Station Comércio de Móveis Ltda. (CNPJ: 08.982.256/0001-53)	3.254.304,00	19,86



A informação sobre disponibilidade de crédito consta às fls. 267, no Programa de Trabalho nº 08.122.6009.8517.0032 – Manutenção de Serviços Administrativos Gerais – Secretaria de Desenvolvimento social e Transferência de Renda, no valor de R\$ 2.607.908,00.

O mesmo acontece no Contrato nº 003/2013, onde na Cláusula Quinta – do Valor – consta o valor total da aquisição. Já a Cláusula Sexta – Da Dotação Orçamentária – refere-se a empenho inicial no valor de R\$ 780.917,00, na modalidade “Estimativo”, o que causa certa estranheza, tendo em vista que o montante e as quantidades já eram conhecidas. Assim, entende-se que o correto seria a emissão de empenho ordinário ou a realização de novo procedimento de adesão, se fosse o caso, para a aquisição do material restante.

Registre-se que houve parecer favorável à adesão pela Assessoria Jurídico-Legislativa da SEDEST, (fls. 274/281), conforme a seguir:

[...]

18. Manifestação conclusiva da assessoria jurídica ou unidade similar do órgão ou entidade que pretender a contratação:

De acordo com o todo exposto esta Assessoria Jurídica conclui favoravelmente pela legitimidade do procedimento em tela, entendendo que a instrução dos autos atende aos ditames preconizados no Decreto nº 33.662/2012, de 15 de maio de 2012, que dispõe sobre os procedimentos de adesão à ata de registro de preços e de contratação emergencial por órgãos da Administração direta e Indireta do Distrito Federal.

[...]

A Nota de Empenho nº 2013NE00236, de 07/03/2013, por estimativa, consta às fls. 291, no valor de R\$ 780.917,00 e a autorização para celebração do Contrato de Prestação de Serviços nº 003/2013 aparece às fls. 296. Esta última, assinada pelo Secretário da SEDEST. O Contrato para Aquisição de Bens pelo Distrito Federal nº 003/2013 foi assinado em 08/03/2013, no valor de R\$ 2.607.908,00 e consta às fls. 297/305.

Às fls. 374 consta a NE nº 2013NE00459, de 20/06/2013, por estimativa, no valor de R\$ 1.826.991,00, em complemento ao empenho original citado acima.

Destaque-se que a nota de empenho foi emitida sem a validação da proposta anterior da empresa, já que esta tinha previsão de validade de 60 dias, ou seja, até 04/04/2013 (emissão em 04/02/2013), e não houve emissão de nova proposta ou revalidação da anterior. Portanto, a NE foi emitida com a validade da proposta vencida.

Ainda, entende-se que a opção pela modalidade da nota de empenho, no caso estimativo, não está correta, tendo em vista que a despesa era sabida e determinada (quando da adesão), não cabendo a modalidade “estimativo” para o caso concreto. A emissão de empenho por estimativa se dá quando não se sabe previamente o montante a ser empenhado, como é o caso, por exemplo, de água, luz, telefone. Agora, a aquisição de material permanente (móveis) não deveria ser realizada com essa modalidade, e sim, com o empenho ordinário.



A Nota Fiscal Eletrônica nº 1518, de 04/07/2013, encontra-se às fls. 384/385, devidamente atestada pela Comissão Executora, porém, sem data de atesto. A liquidação e pagamento foram realizados conforme fls. 412/414.

Por fim, com a homologação da ata, ocorrida em 10/04/2012, e o seu vencimento acontecido em 10/04/2013 (12 meses a contar da homologação), entende-se que quando da emissão da segunda nota de empenho, em 20/06/2013, a validade da ata já havia expirado.

### **Causa**

Falta de planejamento para a aquisição do mobiliário.

### **Consequência**

Burla ao processo licitatório para dar celeridade à aquisição pretendida.

Enquadramento inadequado da modalidade da nota de empenho.

### **Manifestação do Gestor**

Os Gestores se manifestam conforme a seguir:

b) - (Item 2 e seus subitens)

#### **2- GESTAO DE SUPRIMENTOS DE BENS E SERVIÇOS**

2.1 - ELABORAÇÃO DE TERMO DE REFERÊNCIA COM DIRECIONAMENTO A ATA DE REGISTRO DE PREÇOS EXISTENTE. FAVORECIMENTO DE EMPRESA. MODALIDADE DE EMPENHO IMPRÓPRIO. EMPENHO OCORRIDO PARA AQUISIÇÃO DE OBJETO POR MEIO DE ATA DE REGISTRO DE PREÇOS VENCIDA.

[...]

•foram autuados os processos nºs 380.000.044/2015 e 380.000.045/2015 objetivando à apuração de responsabilidades, em conformidade com as recomendações da Auditoria (letra "c" do subitem 2.1 e letra "i" do subitem 2.2);

### **Análise do Controle Interno**

Conforme noticiado pelo Gestor, “foram autuados os processos nºs [...] e 380.000.045/2015 objetivando à apuração de responsabilidades, em conformidade com as recomendações da Auditoria ([...] e letra ‘i’ do subitem 2.2);”.



Assim, permanecem as recomendações do Relatório Preliminar, sendo que as medidas anunciadas deverão ser comprovadas nas próximas auditorias, para avaliação da efetividade das providências adotadas.

### **Recomendação**

- a) Elaborar, doravante, termo de referência/projeto básico em decorrência de planejamento adequado, definindo os quantitativos e especificações segundo critérios técnicos e não a partir de ARP já existente, realizando, previamente, ampla pesquisa de mercado, inclusive considerando preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da administração pública, conforme disposto no art. 15, inciso V da Lei nº 8.666/93 e Parecer nº 1.191/2009 – PROCAD/PGDF.
- b) Utilizar o enquadramento na modalidade adequada, quando da emissão de empenho, fazendo constar nos campos específicos, tais como: Item, Quantidade, Especificação, Unidade, Valor Unitário e Valor Total, a discriminação completa e individualizada de cada tipo de material adquirido.
- c) Instaurar processo correccional para apurar a responsabilidade pelo direcionamento evidenciado, pelo empenho em modalidade impropria e pela adesão ocorrida após prazo de validade da ata aderida ter expirado.

## **2.2 - IRREGULARIDADES NA CONTRATAÇÃO DE EMPRESA DE ENGENHARIA POR MEIO DE ADESÃO À ATA DE REGISTRO DE PREÇO**

### **Fato**

O Processo nº 380.000.217/2013 trata da contratação de empresa para a prestação de serviços de engenharia de forma continuada nos imóveis da SEDEST (reformas e novas construções). A contratação da empresa Engix Construções e Serviços Ltda-ME (CNPJ: 03.422.281/0001-69), vencedora do certame para os itens II e III, se deu por meio de Adesão à Ata de Registro de Preço do BRB nº 2012/18, objeto do Pregão Eletrônico nº 036/2012 – BRB, realizado para reforma e manutenção das agências bancárias do Banco de Brasília. A SEDEST firmou o Contrato nº 11/2013 com a empresa, em 19/06/2013, no valor de R\$ 15.008.331,11.

### **Direcionamento do Projeto Básico à Ata de Registro de Preço existente. Projeto Básico sem os projetos das obras.**

O Termo de Referência faz menção à ata de registro de preços existente, conforme se observa no item 1. OBJETO (fl. 11):

1.1 Contratação de pessoa jurídica, por meio de Registro de Preços, para a prestação dos Serviços de Engenharia de forma continuada pelo período de 12 (doze) meses, nos



imóveis da SEDEST em Brasília/DE, incluindo todas as despesas com materiais, pessoal, equipamentos e ferramentas.

No Termo de Referência consta a relação das principais unidades da SEDEST que precisavam de reforma, a descrição dos serviços e uma lista de serviços com as unidades de medida e valor, porém, não há demarcação do que seria realizado em cada imóvel, ou qual seria a necessidade de cada imóvel. Não há qualquer tipo de projeto de engenharia das obras que seriam realizadas, contrariando o art. 6º, inciso IX, combinado com o art. 8º da Lei nº 8.666/93:

IX - Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:

- a) desenvolvimento da solução escolhida de forma a fornecer visão global da obra e identificar todos os seus elementos constitutivos com clareza;
- b) soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a minimizar a necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo e de realização das obras e montagem;
- c) identificação dos tipos de serviços a executar e de materiais e equipamentos a incorporar a obra, bem como suas especificações que assegurem os melhores resultados para o empreendimento, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
- d) informações que possibilitem o estudo e a dedução de métodos construtivos, instalações provisórias e condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
- e) subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendendo a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso;
- f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados;

Por intermédio da S.A nº 05/2013, de 22/09/2014, foram solicitadas várias informações/documentos, dentre os quais a disponibilização dos projetos técnicos das obras selecionadas na amostra, para verificação da execução dos trabalhos realizados.

Em resposta, a Unidade apresentou o Ofício nº 665/2014-SUAG/SEDEST, de 07/10/2014, com as “respostas” das questões solicitadas pela equipe de auditoria. A avaliação da equipe indica que o material apresentado não contempla a maioria dos questionamentos efetuados, principalmente os relacionados aos projetos arquitetônicos que, além de incompletos, não evidenciam as alterações/modificações realizadas nas obras visitadas.

A análise do processo de Tomada de Contas Anual da Unidade, exercício de 2012 (Relatório de Auditoria nº 19/2014 – DISEG/CONAS/CONT/STC), apontou que a empresa Stark Construções ME (CNPJ: 26.483.321/0001-88) (processo nº 380.000.158/2012) foi contratada para execução de serviços de engenharia nos diversos imóveis pertencentes ou utilizados pela SEDEST, por adesão à Ata de Registro de Preços do Pregão Eletrônico nº





32/2011, do Centro de Inteligência do Exército - Ministério da Defesa. Naquela ocasião foram identificadas várias impropriedades/irregularidades na contratação e execução do contrato com a citada empresa, tais como:

- a. falta de comprovação de que a adesão foi a melhor alternativa para a Administração;
- b. falta de comprovação da adequação da demanda da SEDEST em relação a ata de registro de preços que se pretendia aderir;
- c. o termo de referência sem composição de custos unitários;
- d. itens do BDI sem detalhamento;
- e. ausência de especificação de custo individual para cada unidade;
- f. ausência de ART do projeto;
- g. ausência de crédito orçamentário suficiente no Programa de Trabalho específico para reformas dos prédios;
- h. pagamento antecipado de despesa e etc.

Cabe ressaltar que os mesmos problemas foram encontrados no contrato celebrado entre a empresa Engix e a SEDEST, referente à execução dos serviços de engenharia para manutenção e reforma dos imóveis pertencentes ou utilizados pela Unidade. Registre-se, ainda, que consta no Certificado de Registro Cadastral de Habilitação de Firms – CRC nº 1924/2010, emitido pela NOVACAP em 23/01/2013, restrição da participação das empresas Stark e Engix em um mesmo procedimento licitatório, conforme a seguir, o que evidencia, apesar de nenhuma irregularidade ter ocorrido em razão destas empresas não terem concorrido diretamente, a existência de favorecimento de empresas com relacionamentos comerciais/societários, em exercícios subsequentes, através de adesão a ata de registro de preços:

OBS.: Vedada, por força do Código Penal e dos artigos 90 e 94 da Lei nº 8666/93, a apresentação de propostas ou a participação em licitação de obras/serviços que seja(m) promovido(s) e/ou participe(m):  
STARK CONSTRUÇÕES LTDA – ME  
ENGETEC TEC. EM PREV CONTROLE DE INCÊNDIO LTDA – ME

Mais uma vez, ficou evidenciada a inadequação desse tipo de procedimento, qual seja, adesão à ata de registro de preço para execução de serviços de engenharia nos próprios da Unidade, tendo em vista a incompatibilidade entre o conteúdo de atas existentes e a especificidade dos serviços demandados pelas diversas unidades da SEDEST. A utilização dessa prática pode gerar sérias consequências, inclusive com prejuízo ao erário.



## **Irregularidades na Adesão a Ata de Registro de Preços para serviços de engenharia e reforma**

Na análise do processo nº 380.000.217/2013 foram detectados diversos problemas na formalização dos autos, sobretudo aqueles necessários para a adesão à ata de registro de preço:

- ✓ Não há a devida comprovação de que a adesão foi a melhor alternativa para a Administração;
- ✓ não há a comprovação da adequação da demanda da SEDEST em relação a ata de registro de preços que se pretendia aderir, conforme determina o inciso V, art. 4º do Decreto nº 33.662/2012, de 15/05/2012;
- ✓ não há detalhamento dos itens que integram o BDI;
- ✓ ausência de detalhamento dos serviços/obras que seriam executados em cada unidade; e
- ✓ Anotação de Responsabilidade Técnica – ART emitida no CREA/DF, registrada de maneira geral para a área total das unidades da SEDEST – 55.000m<sup>2</sup>; (fl. 379), sem detalhamento dos locais da efetiva ação.

Ainda, não foi localizado nos autos termo de garantia contratual. Apesar de não haver a previsão no edital e no termo de referência (utilização, pela SEDEST, de cópia “ipsis litteris” do processo licitatório do BRB), a Unidade deveria ter agido nos moldes do termo padrão da PGDF que exige o termo de garantia para resguardar a Administração em caso de quebra de contrato por parte da empresa.

## **Serviços Executados acima dos valores previstos em Contrato – Falta de controle dos quantitativos unitários**

Para verificação dos itens constantes da Ata de Registro de Preços BRB 2012/18, objeto da ata aderida pela Unidade, foi selecionada uma amostra conforme especificação da proposta apresentada pela empresa Engix Construções e Serviços Ltda., para o item 1. Serviços Iniciais, composta de 68 serviços. Foi verificada a execução consignada nas ordens de serviços relacionadas nos autos – num total de 26.

Ficou evidenciada, na amostra selecionada, a existência de sete (7) itens que estão acima dos quantitativos unitários fixados na proposta apresentada pela empresa, e que serviram de base para assinatura do Contrato nº 11/2013. Os quantitativos foram retirados das ordens de serviços, constante dos autos, e utilizados para liberação e pagamento dos serviços executados.



Registre-se que dois desses itens – 1.18 e 1.21 – estão até mesmo acima dos valores fixados originalmente na ata BRB, conforme demonstrado na tabela abaixo:

Serviços de medição realizados nas ordens de serviços – totalização das O.S's do Contrato nº 11/2031 - Ata de registro de Preços BRB 2012/18. - Amostra Selecionada -	ATA BRB		PROPOSTA ENGIX		OBRA EXECUTADA	
	UNID	QUANT.	UNID	QUANT.	UNID	QUANT.
1. SERVIÇOS INICIAIS						
1.1 DEMOLIÇÃO CONCRETO ARMADO	M <sup>3</sup>	200,00	M <sup>3</sup>	188,10	M <sup>3</sup>	177,00
[...]						
1.5 ABERTURA DE RASGO EM PISOS P/SERV. HID./ELET.	M	200,00	M	186,20	M	128,00
1.6 SERVIÇO DE ABERTURA DE FURO EM CONCRETO	U	10,00	U	7,00	U	9,00
1.7 DEMOLIÇÃO DE PAREDE DE GESSO	M <sup>2</sup>	200,00	M <sup>2</sup>	178,20	M <sup>2</sup>	172,00
1.8 DEMOLIÇÃO DE CONTRAPISO	M <sup>2</sup>	2.000,00	M <sup>2</sup>	1980,00	M;	1.739,00
[...]						
1.17 REMOÇÃO DE RODAPÉ EM PEDRA	M	300,00	M	289,10	M	217,00
1.18 REMOÇÃO DE RODAPÉ DE MADEIRA	M	300,00	M	292,05	M	324,00
1.19 REMOÇÃO DE RODAPÉ EMOBRACHADO VINÍLICO	M	300,00	M	277,20	M	274,00
1.20 REMOÇÃO DE REVESTIMENTOS CERÂMICOS	M <sup>2</sup>	500,00	M <sup>2</sup>	475,20	M <sup>2</sup>	462,20
1.21 DEMOLIÇÃO DE RAMPAS E ESCADAS METÁLICAS	M <sup>2</sup>	30,00	M <sup>2</sup>	24,75	M <sup>2</sup>	32,00
[...]						
1.37 REMOÇÃO DE SOLEIRA DE GRANITO	M	30,00	M	24,75	M	14,75
1.38 REMOÇÃO DE BEBEDOURO	U	20,00	U	14,00	U	15,00
1.39 REMOÇÃO DE INSTALAÇÕES ELÉTRICAS E LÓGICAS	M	300,00	M	287,10	M	220,10
[...]						
1.41 REMANEJAMENTO DE DIVISÓRIA NAVAIS/BP PLUS	M <sup>2</sup>	100,00	M <sup>2</sup>	89,10	M <sup>2</sup>	91,10
[...]						
1.44 REMANEJ. DE PISO ELEVADO EM PLC C/RECOMP.	M <sup>2</sup>	300,00	M <sup>2</sup>	287,10	M <sup>2</sup>	171,00
1.45 REMANEJAMENTO DE PORTA DIVISÓRIA	U	30,00	U	24,00	U	26,00
[...]						
1.53 REMANEJAMENTO DE METAIS SANITÁRIOS	U	100,00	U	88,00	U	70,00
1.54 REMANEJAMENTO DE LOUÇAS SANITÁRIAS	U	100,00	U	88,00	U	96,00
[...]						
1.68 REMOÇÃO DE ENTULHO	M <sup>3</sup>	500,00	M <sup>3</sup>	468,00	M <sup>3</sup>	416,00

Ressalte-se, ainda, que existem ordens de serviço (4 no total) com especificação genérica, onde não são discriminados os diversos serviços que compõem cada item dos serviços cobrados. Como exemplo, podemos citar a Ordem de Serviço nº 01/2013 (fls. 56 do processo nº 380.002.120/2013), cujo objeto é:

- 1) Execução dos serviços de reforma da casa secundária da fazenda esperança – Brazlandia – DF – Área: 230,00 M<sup>2</sup>;
- 2) Execução dos serviços de reforma da casa principal da fazenda esperança – Brazlandia – DF – Área: 270,00 M<sup>2</sup>.

Essas ordens de serviço não foram consideradas no cômputo dos valores da tabela acima, tendo em vista a não disponibilização dos dados de forma discriminada, impossibilitando a aferição de cada item separadamente.

#### Pagamento de materiais/serviços sem utilização na obra visitada – UNAF Taguatinga

Ficou constatado o pagamento de materiais/serviços sem utilização na obra visitada pela equipe de auditoria (UNAF – Taguatinga), tais como:



ITEM II – ATA DE REGISTRO DE PREÇO BRB -2012/018					
Ordem de Serviço nº 06/2013 – UNAF – Taguatinga					
Item	Discriminação	Unid.	Qtde	Preço Unit. (R\$)	Preço Item (R\$)
1. SERVIÇOS INICIAIS	1.29 – REMOÇÃO DE DIVISÓRIAS DE GRANITO	M <sup>2</sup>	8,00	37,06	296,48
4. PAREDES E DIVISÓRIAS	4.6 – FORNECIMENTO E MONTAGEM DE DIVISÓRIA EM GRANITO PARA BANHEIRO	M <sup>2</sup>	28,00	179,00	5.012,00
6. ESQUADRIAS METÁLICAS E SERRALHERIA	6.7 – ADAPTAÇÃO DE ESQUADRIA DE AÇO	M <sup>2</sup>	121,00	37,69	4.563,47
	6.9 – FORNECIMENTO E INSTALAÇÃO DE BARRAS DE APOIO PARA DEFICIENTES FÍSICOS PARA PORTAS – REF. LINHA CONFORT 2310 DECA OU EQUIVALENTE	UM	2,00	235,81	471,62
	6.10 – FORNECIMENTO E INSTALAÇÃO DE BARRAS DE APOIO PARA DEFICIENTES FÍSICOS PARA DESLOCAMENTO, FIXADO EM PAREDE. REF. LINHA CONFORT 2310 DECA OU EQUIVALENTE	UM	2,00	300,18	600,36
9. REVESTIMENTO DE PAREDES INTERNAS	9.4 – FORNECIMENTO E APLICAÇÃO DE GRAFIATO	M <sup>2</sup>	97,00	20,98	2.035,06
10. PISOS	10.1 – FORNECIMENTO E INSTALAÇÃO DE SOLEIRA EM GRANITO/MÁRMORE	M <sup>2</sup>	6,00	40,20	241,20
	10.6 – FORNECIMENTO E COLOCAÇÃO DE PISO FLUTUANTE	M <sup>2</sup>	110,00	58,51	6.436,10
	10.10 – FORNECIMENTO E COLOCAÇÃO DE RODAPÉ EM PEDRA H = 7CM	M	228,00	18,99	4.329,72
	10.17 – FORNECIMENTO E COLOCAÇÃO DE PISO EM GRANITINA	M <sup>2</sup>	158,00	46,00	7.268,00
13. EQUIPAMENTOS SANITÁRIOS E COPA	13.6 – FORNECIMENTO E INSTALAÇÃO DE ASSENTO SANITÁRIO ADAPTADO (ALTO), LINHA CONFORTO – DECA OU EQUIVALENTE	UN	10,00	323,31	3.233,10
	13.16 – FORNECIMENTO E INSTALAÇÃO DE TORNEIRA PARA LAVATÓRIO, AUTOMÁTICA ACIONADA POR PRESSÃO.	UN	6,00	179,29	1.075,74
	13.17 – FORNECIMENTO E INSTALAÇÃO DE ESPELHO (LAPIDADO E POLIDO) – SANITÁRIOS	UN	6,00	110,42	662,52
	13.23 – FORNECIMENTO E INSTALAÇÃO DE BANCADA EM GRANITO	M <sup>2</sup>	12,00	164,00	1.968,00

Essa prática evidencia a inadequação da ata aderida para aquele tipo de execução, pois os serviços necessários naquela obra não guardam conformidade com diversos itens constantes da ata.

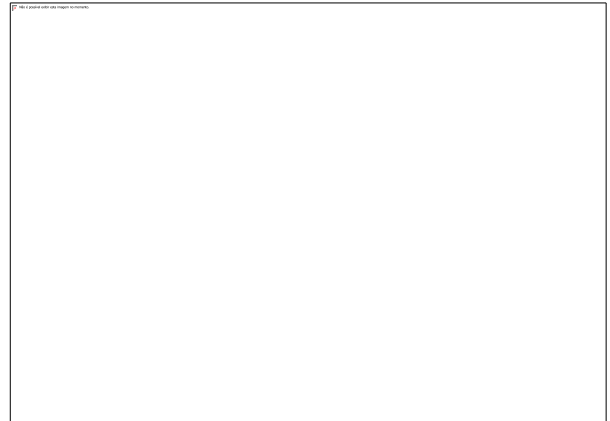
Portanto, para que os trabalhos pudessem ter sido realizados, sem previsão destes na ata aderida, foram pagos serviços relacionados na ata BRB e realizados outros serviços necessários à obra citada.

Do mesmo modo, foram executados serviços não relacionados na ata BRB, mas que foram encontrados durante a visita à obra da UNAF – Taguatinga. Cite-se como exemplo tanques de louça, que foram instalados em blocos da unidade visitada, a título de lavanderia, mas não constam da proposta da empresa e nem da ata aderida.

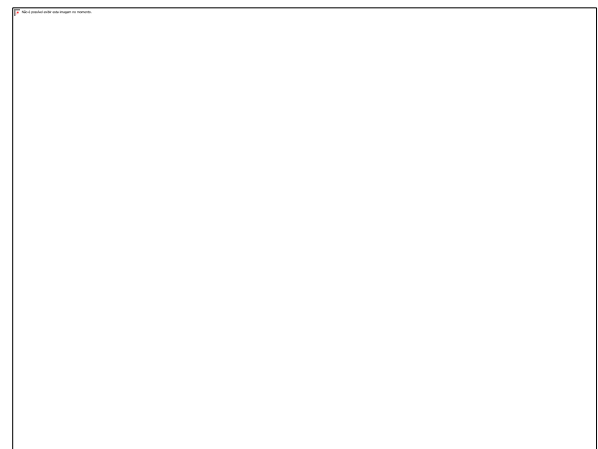
### Constatações da visita realizada

Em visita à UNAF – Casa de Albergados, no dia 01/10/2014, com o acompanhamento de servidores da área de engenharia da SEDEST, foram observadas diversas impropriedades, tais como:

- Obras inacabadas com o contrato encerrado em 19/06/2014;



- Blocos com obras concluídas há mais de 9 meses (tendo por base a última medição 7ª – em 10/01/2014) sem ocupação por falta de mobiliário;



- Falhas diversas na execução das obras, tais como rachaduras nas paredes e azulejos, infiltrações (teto e parede), calçamento danificado, instalações incompletas/inacabadas, dentre outros;



Rachaduras no canto da parede



Trincas no revestimento



Pavimento avariado



Rachadura no canto da parede



Instalações elétricas inacabadas



Caixa de passagem de energia abaixo do nível do piso

• Utilização de materiais/serviços de qualidade inferior – padrão popular;



Textura aplicada diretamente sobre o tijolo – imperfeições aparentes.

**Valor do m<sup>2</sup> superior ao valor médio da construção civil**

Com base nas informações contidas nos autos – já que não constam os projetos técnicos das obras – tomando-se por base os dados constantes nas Ordens de Serviço, infere-se que o valor do m<sup>2</sup> de algumas obras é superior ao valor médio da construção civil para



obras novas, calculado pelo CUB/DF e SINAPI, para o mês de jun/2013 (mês da assinatura do contrato), conforme tabela abaixo:

Valor médio do m <sup>2</sup> da Construção Civil		
Período de Ref.	CUB-DF/M <sup>2</sup> ;	SINAPI s/Desoneração
jun/13	992,58	944,76

Unidades da SEDEST					
Local	Nº OS	Fl. OS	Valor (R\$)	M <sup>2</sup>	R\$/M <sup>2</sup>
<b>Fazenda Esperança – Brazlândia/DF</b>	<b>01/2013</b>	<b>56</b>	<b>539.378,69</b>	<b>500,00</b>	<b>1.078,76</b>
Restaurante Comunitário de São Sebastião	03/2013	143	379.986,05	1.060,07	358,45
<b>COSE Vila São José – Brazlândia</b>	<b>04/2013</b>	<b>154</b>	<b>429.677,41</b>	<b>385,53</b>	<b>1.114,51</b>
<b>UNAF Casa de Albergados (Albercom – Areal)</b>	<b>06/2013</b>	<b>167</b>	<b>1.615.571,86</b>	<b>1.073,52</b>	<b>1.504,93</b>
CRAS Guará	07/2013	210	266.832,40	609,40	437,86
Núcleo Manutenção Taguatinga, COSE Riacho Fundo, Sede 515 Norte, Prédio 404 Norte, CRAS Brasília Touring, UNISUAS, SUBSAM, Núcleo Patrimônio Touring, Centro POP Ceilândia	02/2013*	221	236.984,32	Não informado	-
CRAS Candangolândia	08/2013	188	148.706,47	197,39	753,36
CRAS Samambaia	09/2013	179	98.789,96	490,29	201,49
Restaurante Comunitário da Estrutural	05/2013	199	319.965,45	1.060,02	301,85
CREAS Taguatinga	10/2013	380	128.522,90	427,16	300,88
CREAS Ceilândia Norte	11/2013	389	326.897,23	1.060,22	308,33
Restaurante Comunitário do Paranoá	12/2013	402	484.655,33	1.091,68	443,95
Bernardo Sayão – M Norte	13/2013	417	850.861,81	1.845,90	460,95
COSE Taguatinga Parada	14/2013	432	595.979,19	950,00	627,35
CRAS Samambaia – Expansão	15/2013	783	77.056,07	240,58	320,29
DIMAT/SABE – Galpão SIA	16/2013	922	146.843,69	1.016,75	144,42
Restaurante Ceilândia Centro	19/2013	953	277.453,82	1.280,00	216,76
<b>COSE Central Brazlândia</b>	<b>21/2013</b>	<b>977</b>	<b>1.258.454,92</b>	<b>877,72</b>	<b>1.433,78</b>
<b>CREAS Central Brazlândia</b>	<b>22/2013</b>	<b>990</b>	<b>634.580,72</b>	<b>486,40</b>	<b>1.304,65</b>
<b>Bloco de Triagem Albercom</b>	<b>17/2013</b>	<b>933</b>	<b>465.440,24</b>	<b>186,08</b>	<b>2.501,29</b>
DIMAT/SABE – Galpão SIA	20/2013	964	525.216,54	1.184,69	443,34
SEDEST – Taguatinga	18/2013	1285	164.955,80	814,00	202,65
COSE Guariroba	24/2013	1078	194.929,69	583,11	334,29
Casas Lares: Recanto das Emas, Guará, Gama	23/2013	1091	215.919,02	735,07	293,74
CRAS: P Sul, Paranoá, Riacho Fundo I, Núcleo Bandeirante, Fercal, São Sebastião, Sobradinho II, Itapoã	25/2013*	1123	1.293.642,66	2.500,53	517,35
CREPOP 903 Sul	26/2013	1129	98.936,24	489,00	202,32
<b>SOMA</b>			<b>11.776.238,48</b>	<b>17.516,59</b>	<b>672,29</b>

\* Ordens de Serviço nº 02/2013 e nº 25/2013 abrangem várias unidades da SEDEST sem discriminar as obras/serviços que seriam executados em cada local.

Dessa forma, entende-se que a modalidade de contratação utilizada – adesão à ata de registro de preço – para prestação de serviços de engenharia, conforme observado na tabela acima, evidencia significativa distorção nos valores do m<sup>2</sup>, quando comparado com os valores de referência (CUB/DF e SINAPI), indicando possível superfaturamento nos valores das obras relacionadas nas Ordens de Serviço 01, 04, 06, 17, 21 e 22/2013.

### Serviços realizados sem a emissão de Ordem de Serviço autorizativa

Serviços realizados sem a respectiva Ordem de Serviço autorizativa, referente à reforma da UNAF - módulos administrativos, banheiros e refeitório. Foi emitida a Nota Fiscal



Eletrônica nº 011, de 29/04/2014, no valor de R\$ 200.938,52 para pagamento dos serviços abaixo discriminados:

REFERENTE A REFORMA UNAF - MÓDULOS ADM - BANHEIROS - REFEITÓRIO 1ª MEDIÇÃO ITEM II: R\$ 101.975,19 / 2ª MEDIÇÃO ITEM III: R\$ 98.963,33/ MATERIAL APLICADO: 50% - MAO DE OBRA: 50%

Consta no item 7.1 do Contrato (fls. 742) o seguinte requisito:

7.1 O pagamento será realizado em conformidade à Ordem de Serviço, por meio de medições, a qual a CONTRATADA deverá apresentar Nota Fiscal;

Portanto, constata-se que os serviços foram realizados sem a aprovação do executor do contrato e sem projeto executivo, revelando a falta de controle/acompanhamento sobre os serviços demandados.

### Itens relacionados na Ata com preço superior ao registrado no SINAPI

Observe-se que diversos itens, cobrados pela empresa Engix, estavam com preços superiores ao da tabela SINAPI, conforme exemplos abaixo:

Cód. ATA	Cód. SINAPI	Descrição	Unid.	nov/13	Proposta Engix
1,1	85364	DEMOLICAO MANUAL DE ESTRUTURA DE CONCRETO ARMADO	M <sup>3</sup>	<b>112,55</b>	133,25
1,16	85411	REMOCAO DE RODAPE CERAMICO	M	<b>0,37</b>	1,63
1,4	72135	ABERTURA/FECHAMENTO RASGO ALVENARIA PARA TUBOS, FECHAMENTO COM ARGAMASSA TRACO 1:4 (CIMENTO E AREIA)	M	<b>2,57</b>	3,19
2,2	74220/001	TAPUME DE CHAPA DE MADEIRA COMPENSADA, E= 6MM, COM PINTURA A CAL E REAPROVEITAMENTO DE 2X	M <sup>2</sup>	<b>34,44</b>	30,4
2,3	73618	LOCACAO MENSAL DE ANDAIME METALICO TIPO FACHADEIRO, INCLUSIVE MONTAGEM	M <sup>2</sup>	<b>5,3</b>	5,03
2,4	74209/001	PLACA DE OBRA EM CHAPA DE ACO GALVANIZADO	M <sup>2</sup>	<b>244,77</b>	255,51
3,1	73481	ESCAVACAO MANUAL DE VALAS EM TERRA COMPACTA, PROF. DE 0 M < H <= 1 M	M <sup>3</sup>	<b>19,11</b>	29,79
4,6	79627	DIVISORIA EM GRANITO BRANCO POLIDO, ESP = 3CM, ASSENTADO COM ARGAMASSA TRACO 1:4, ARREIMATE EM CIMENTO BRANCO, EXCLUSIVE FERRAGENS	M <sup>2</sup>	<b>385,68</b>	179
6,2	74072/002	CORRIMAO EM TUBO ACO GALVANIZADO 2 1/2" COM BRACADEIRA	M	<b>76,5</b>	43,45
7,1	72120	VIDRO TEMPERADO INCOLOR, ESPESSURA 10MM, FORNECIMENTO E INSTALACAO, INCLUSIVE MASSA PARA VEDACAO	M <sup>2</sup>	<b>126,51</b>	105
7,4	73838/001	PORTA DE VIDRO TEMPERADO, 0,9X2,10M, ESPESSURA 10MM, INCLUSIVE ACESSORIOS	UN	<b>1.066,56</b>	241
10,17	84191	PISO EM GRANILITE, MARMORITE OU GRANITINA ESPESSURA 8 MM, INCLUSO JUNTAS DE DILATACAO PLASTICAS	M <sup>2</sup>	<b>61,35</b>	46
13,17	85005	ESPELHO CRISTAL, ESPESSURA 4MM, COM PARAFUSOS DE FIXACAO, SEM MOLDURA	M <sup>2</sup>	<b>167,51</b>	110,42
13,23	74126/001	GRANITO CINZA POLIDO PARA BANCADA E=2,5 CM, LARGURA 60CM - FORNECIMENTO E INSTALACAO	M	<b>142,64</b>	164
13,24	9535	CHUVEIRO ELETRICO COMUM CORPO PLASTICO TIPO DUCHA, FORNECIMENTO E INSTALACAO.	UN	<b>33,61</b>	218,45
19,4	55865	ELETRODUTO DE PVC RIGIDO ROSCAVEL DN 40MM (1 1/2") INCL CONEXOES, FORNECIMENTO E INSTALACAO	M	<b>15,87</b>	10,4
19,5	55866	ELETRODUTO DE PVC RIGIDO ROSCAVEL DN 50MM (2"), INCL CONEXOES, FORNECIMENTO E INSTALACAO	M	<b>17,84</b>	11,8
20,1	74130/001	DISJUNTOR TERMOMAGNETICO MONOPOLAR PADRAO NEMA (AMERICANO) 10 A 30A 240V, FORNECIMENTO E INSTALACAO	UN	<b>9,35</b>	11,44
20,3	74130/003	DISJUNTOR TERMOMAGNETICO BIPOLAR PADRAO NEMA	UN	<b>49,5</b>	44,6





		(AMERICANO) 10 A 50A 240V, FORNECIMENTO E INSTALACAO			
20,4	74130/004	DISJUNTOR TERMOMAGNETICO TRIPOLAR PADRAO NEMA (AMERICANO) 10 A 50A 240V, FORNECIMENTO E INSTALACAO	UN	<b>59,89</b>	66,5
21,18	83468	LAMPADA FLUORESCENTE 20W - FORNECIMENTO E INSTALACAO	UN	<b>4,42</b>	12,46
21,3	73953/002	LUMINARIA TIPO CALHA, DE SOBREPOR, COM REATOR DE PARTIDA RAPIDA E LAMPADA FLUORESCENTE 2X20W, COMPLETA, FORNECIMENTO E INSTALACAO	UN	<b>70,83</b>	170
26,2	85371	REMOCAO DE PISO EM CARPETE	M <sup>2</sup>	<b>1,43</b>	0,76
26,6	74236/001	PLANTIO DE GRAMA BATATAIS EM PLACAS	M <sup>2</sup>	<b>8,76</b>	8,38

A tabela acima só reforça a ausência de estudos preliminares adequados, o que resultaria na elaboração de um projeto básico factível à realidade das obras necessárias.

Sobre o assunto, o Tribunal de Contas do Distrito Federal, em diversos julgados (a exemplo das Decisões TCDF nº 4033/2007, 4448/2009, 277/2010 e 2415/2011), firmou entendimento pela obrigatoriedade da utilização do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - SINAPI para servir de base na elaboração de estimativa de preços das obras e serviços de engenharia, salvo quando considerado inadequado, nesses casos, sendo necessário justificar a utilização de outras fontes. Registre-se que os autos não trazem informações sobre a existência dessas justificativas no processo licitatório realizado pelo BRB.

### **Causa**

- a) Elaboração de projeto básico direcionado;
- b) Opção pela adesão à ata de registro de preço para prestação de serviços de engenharia de forma continuada nos imóveis da SEDEST;
- c) Incompatibilidade do instrumento utilizado com as necessidades das obras a serem executadas nas diversas unidades da SEDEST;
- d) Adesão à ata de registro de preço sem a observância dos requisitos necessários previstos nos normativos de regência.

### **Consequência**

- a) Ata que não atende às necessidades da SEDEST;
- b) Falta de controle dos quantitativos unitários;
- c) Pagamento de materiais não registrados em ata;
- d) Obras inacabadas com o contrato encerrado;
- e) Obras concluídas, porém sem a possibilidade de utilização;



- f) Problemas na execução dos serviços/obras;
- g) Obras com valores superiores ao valor médio da construção civil;
- h) Serviços realizados sem a Ordem de Serviço autorizativa;
- i) Descumprimento das decisões do TCDF quanto à utilização de preços referenciais diferentes da tabela SINAPI, com possibilidade de sobrepreço.

### **Manifestação do Gestor**

Os Gestores se manifestam conforme a seguir:

#### **2.2 IRREGULARIDADES NA CONTRATAÇÃO DE EMPRESA DE ENGENHARIA POR MEIO DE ADESÃO A ATA DE REGISTRO DE PREÇO.**

- a Diretoria de Engenharia e Arquitetura desta SUAG/SEDHS manifestou-se a respeito das observações em apreço, conforme documentação acostada ao presente;
- foram autuados os processos nos 380.000.044/2015 e 380.000.045/2015 objetivando à apuração de responsabilidades, em conformidade com as recomendações da Auditoria (letra "c" do subitem 2.1 e letra "i" do subitem 2.2);

Em relação às irregularidades apontadas, a Diretoria de Engenharia e Arquitetura da SEDEST fez constar:

Consta no processo no 040.001.625/20014, referente Auditoria de Conformidade Em Tomada de Conta Anual, exercício 2013, uma série de apontamentos, os quais serão debatidos abaixo.

#### **VEJA OS APONTAMENTOS REFERENTE AO PROCESSO 0380-000217/2013:**

#### **I - Irregularidades na contratação de empresa de engenharia por meio de adesão a ata de Registro de Preço**

##### **Direcionamento do Projeto Básico à Ata de Registro de Preços**

Consta como irregularidade a argumentação de que houve direcionamento do projeto básico à ata de registro de preços BRB 2012/18, pelo fato de constar no objeto do Termo de Referência a menção à ata de registro de preços. Veja o que consta no objeto (fl. 11):

1.1 Contratação de pessoa jurídica, por meio de Registro de Preços, para a prestação de serviços de engenharia de forma continuada pelo período de 12 (doze) meses, nos imóveis na SEDEST em Brasília/DF, incluindo todas as despesas com materiais, pessoal, equipamentos e ferramenta.



Como se pode observar, no caso trata-se de uma divergência de interpretação, tendo em vista que na verdade o processo que originou a adesão a ata de registro de preços nasceu para realizar uma licitação pelo Sistema de Registro de Preços e não para aderir a uma ata de registro de preços.

Assim, a menção no objeto do Termo de referência à ata de registro de preços não se referia à Ata de Registro de Preços BRB 2012/18, mas única e simplesmente que o Termo de Referência elaborado era para amparar uma futura licitação, só que pelo Sistema de Registro de Preços. Veja o que consta no ofício de fis. 2-10, em que a Diretoria de Engenharia e Arquitetura encaminha o Projeto Básico para a Subsecretaria de Administração Geral:

*"Dessa forma, é a presente para encaminhar projeto básico e planilha orçamentária, a fim de instruir futura licitação pela modalidade Sistema de Registro de Preços, de forma que solicitamos as providências necessárias para a realização dos serviços necessários e previstos no projeto básico."*

Após encaminhamento do projeto básico para fins de licitação, é que se encontrou a Ata de Registro de Preços BRB 2012/18, o qual pela urgência, pela compatibilidade dos serviços e dos Termos de Referência, bem como pela vantajosidade dos preços após pesquisa de mercado é que se optou pela adesão a Ata de Registro de Preços BRB 2012/18, ou seja, o processo nasceu para um fim (realizar procedimento licitatório) e no meio do caminho, ao encontrar uma ata de registro compatível e que as circunstâncias atendia todas as exigências legais, é que se optou por aderir a Ata de Registro de Preços em questão.

Corroborando os argumentos acima, veja o relatório de fls. 438-440):

"Em 18 de janeiro de 2013, esta diretoria encaminhou a Vossa Senhoria Projeto Básico e Planilha Estimativa, a fim de proceder licitação pelo Sistema de Registro de Preços, tendo com objeto Serviços de Engenharia de forma continuada nos imóveis utilizados pela SEDEST, o que culminou na abertura do Processo nº 380.000.217/2013 GDF/SEDEST.

Assim, devido à situação deplorável que os imóveis ocupados pela SEDEST se encontram, necessitando de intervenção imediatas e urgentes, ficou aventada a possibilidade aderir a alguma Ata de Registro de Preços existente, eis que seria um risco aguardar o término de todo o procedimento licitatório, tendo em vista que a falta de imediata das intervenções necessárias poderia acarretar sérios riscos à pessoas que utilizam os imóveis ocupados pela SEDEST.

Assim, esta diretoria tomou conhecimento que a Secretaria de Planejamento, no mês de janeiro de 2013, aderiu a Ata de Registro de Preços 018/2012, sendo a mesma aderida pela NO VA CAP no ano de 2012."

Por tais motivos, resta evidenciado que o Termo de Referência não citava a ata de registro de preço em questão, mas sim que pretendia realizar a licitação pelo Sistema de Registro de Preços, bem como que posteriormente é que se tomou conhecimento da Ata de Registro de Preços BRB 018/2012.

## **II - Projeto Básico sem os projetos de obras**

Consta como irregularidade o fato de que no Termo de Referência cita as principais unidades da SEDEST que precisam de reforma, a descrição dos serviços com as



unidades de medida de valor, porém, há demarcação do que seria realizado em cada imóvel, ou qual seria a necessidade de cada imóvel, bem como não há qualquer tipo de projeto de engenharia das obras.

Como dito anteriormente, o Termo de Referência elaborado pela área de técnica da SEDEST (fl. 11), o mesmo foi para instruir futuro processo licitatório pelo Sistema de Registro de Preços. Em assim sendo, o Termo de Referência tem algumas peculiaridades que difere dos demais, conforme artigo 3º, inciso IV, do Decreto 34.509/13:

#### **DECRETO 34.509/2013**

*Art. 3º O Sistema de Registro de Preços pode ser adotado quando:*

*(. . .)*

*IV - a natureza do objeto impossibilitar a definição prévia do quantitativo a ser demandado pela Administração.*

Como se pode observar, o órgão elaborou seu Termo de Referência em exato respeito às diretrizes acima citadas, tendo em vista que o Termo de referência deu todas as diretrizes para a futura licitação, em que consta a planilha orçamentária, a especificação detalhada dos serviços e materiais, ficando a definição exata dos serviços para o momento da expedição da ordem de serviços, conforme item 9.1 do Termo de Referência (fl. 19), a saber:

9.1 A CONTRATADA dever iniciar a execução dos serviços no prazo máximo de 05 (cinco) dias após a **expedição da Ordem de Serviços**, e deverá ser encerrado no prazo constante da mesma, **a qual constará: 1) planilha orçamentária retirada do preço constante na Ata de Registro de Preços, composta de especificação e quantitativos; 2) Prazo de início e fim dos serviços, além de outras informações que se fizerem necessários;**

Vale destacar, que na Ata de Registro de Preços BRB 2012/18, em seu Termo de Referência, tem solução similar, a saber (fl. 293-294):

*3.3 Durante o período de vigência da Autorização de Serviços, serão informados as dependências onde os serviços serão realizados. Dessa forma, serão entregues ao prestador os seguintes documentos:*

- Ordem de Serviço: Orçamento e quantitativos de serviços (onde estarão aplicados os preços unitários ofertados pelo vencedor do certame), que definirão o preço global dos serviços das dependências que sofrerão intervenções;*
- Projetos;*
- Especificações;*

Como se pode observar, o Termo de Referência em tela atende perfeitamente o art. 3º do Decreto 7.892/2013, eis que, dentre as previsões de cabimento de registro de preços encontram-se as seguintes situações: 1) **contratação de serviços remunerados por unidade de medida;** 2) **Quando não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração;**

Resta evidente que em caso de Sistema de Registro de Preços há a possibilidade de existir certa imprevisibilidade sobre os serviços a serem prestados, em especial nos quantitativos, porém, que seja especificado os serviços e coloca-los em unidade de medidas, de forma a possibilitar a contratação futura e, por consequência, viabilizar a especificação detalhada e exata no momento da expedição da ordem de serviço.



Assim, o estudo para elaboração do Termo de Referência tomou-se como parâmetro as localidades dos imóveis, suas áreas e condições físicas, além do levantamento das necessidades de serviços, o que originou a especificação técnica dos mesmos, portanto, o Termo de Referência que ampararia a futura licitação pelo Sistema de Registro de Preços foi amplo e conservador nos quantitativos, ficando a pormenorização do serviço para o ato da expedição da ordem de serviço, as quais ser dariam frequentemente e durante o período de doze meses, tudo em estrito cumprimento a legislação pertinente. Veja entendimento do Tribunal de Contas do Distrito Federal (Revista do Tribunal de Contas do Distrito Federal, 36: 009-018, 2010):

Conforme se verifica no texto legal, é recomendável o uso do SRP nos casos de contratações frequentes; nas situações em que não se possa definir exatamente o quantitativo a ser utilizado pela Administração; nos casos em que seriam mais convenientes entregas parceladas; e, ainda, nas situações em que seja conveniente a contratação para fornecimento ou prestação para atendimento de mais de um órgão ou entidade pública.

Consideram-se aquisições frequentes aquelas que ocorrem em curtos espaços de tempo e que demandariam vários procedimentos licitatórios. Acerca destas aquisições, caso opte-se pelo Sistema de Registro de Preços, é importante considerar a observação feita por Bittencourt (2008) de que o período máximo aqui considerado ser o de um ano, em respeito ao que dispõe o art. 4º do Decreto nº 3.931/2001.

A impossibilidade de definição exata do quantitativo necessário a ser utilizado pela Administração não significa inexistência de conhecimento de gastos. O agente público tem o dever de saber, com base nas estimativas feitas em anos anteriores, o quantitativo, pelo menos estimado, de bens e serviços demandados pela Administração.

O objetivo da norma legal aqui é possibilitar solução para uma demanda um pouco superior à quantidade geralmente necessária ou àquela decorrente de situações excepcionais. Entretanto, em nenhuma hipótese, visa a exonerar o agente público do dever de planejamento.

Resta evidente a adequação do caso em tela com as disposições legais e entendimento do TCDF acima citados, tendo em vista que ao elaborar o Termo de Referência levou-se em conta os serviços necessários, as áreas dos imóveis, de forma a elaborar uma planilha de necessidade de forma geral, para que no momento da expedição da ordem de serviço fosse discriminando detalhadamente o que seria necessário.

Assim, na expedição da ordem de serviços foi elaborado um projeto específico, o qual pela natureza dos serviços, qual seja, serviços de engenharia comuns (reformas), não necessitava de grande especificidade, mas sim demonstração clara e precisa dos serviços a serem executados, a alterações no imóveis e como deveriam ficar, lista de necessidades, croquis e relação de fotos, ou seja, o necessário para executar uma reforma. (Sic)

### **III - Relação entre a empresa Stark Construções e Engix Construções Ltda**

Consta no relatório que no CRC NOVACAP havia proibição das empresas STARK CONSTRUÇÕES LTDA e ENGIX CONSTRUÇÕES participarem do mesmo certame licitatório, portanto, apesar de não existir nenhuma irregularidade, causou estranheza o fato, tendo em vista que o contrato anterior era com a empresa STARK e no ano subsequente com a empresa ENGIX, o que levou a insinuação de certo



favorecimento de empresas com relacionamento comerciais/societários, através de adesão a ata de registro de preços.

Na verdade, a vedação de participação de mesmo certame licitatório não tem vínculo algum societário e nem com ata de registro de preços, mas sim e exclusivamente pelo fato comum e corriqueiro de engenheiros serem, ao mesmo tempo, responsáveis técnicos de várias empresas. A título de exemplo, pelo CRC NOVACAP evidencia que a empresa STARK CONSTRUÇÕES tem engenheiros comuns com as empresas WORK ENGENHARIA LTDA. (CNPJ: 02.581.600/0001-16), LABOR CONSTRUTORA LTDA (CNPJ: 09.911.948/0001-73), ENGETEC TECNOLOGIA EM PREVENÇÃO E CONTROLE DE INCÊNDIO LTDA. (CNPJ: 01.721.142/0001-00) E ENGIX CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LTDA. Por sua vez, a empresa ENGIX CONSTRUÇÕES LTDA tem engenheiros comuns com as empresas STARK CONSTRUÇÕES LTDA E ENGETEC TEC. EM PREV. E CONTROLE DE INCÊNDIO LTDA. (Sic)

Como se pode observar, no caso em tela várias empresas são vedadas a participarem de mesma licitação, a quais, pelo que percebem, não tem nem atividades afins, sócios afins, talvez nem conheçam um ao outro, porém, por terem responsáveis técnicos comuns são vedados pela lei 8.666/93 de participarem de uma mesma licitação.

#### **IV - Irregularidade da Adesão a Ata de Registro de Preços para serviços de engenharia e reforma**

Veja as irregularidades apontadas e as justificativas para cada uma:

**IRREGULARIDADE APONTADA:** Não há a devida comprovação de que a adesão foi a melhor alternativa para a adesão à ata de registro de preços:

**RESPOSTA:** A opção por aderir a ata nasceu da urgência, do estado deplorável dos imóveis, bem como pela vantajosidade: Consta no relatório de folhas (438-440):

*"Assim, devido à situação deplorável que os imóveis ocupados pela SEDEST se encontram, necessitando de intervenção imediatas e urgentes, ficou aventada a possibilidade aderir a alguma Ata de Registro de Preços existente, eis que seria um risco aguardar o término de todo o procedimento licitatório, tendo em vista que a falta de imediata das intervenções necessárias poderia acarretar sérios riscos à pessoas que utilizam os imóveis ocupados pela SEDEST*

(...)

*Devida a precariedade dos imóveis da SEDEST, cumulado pelo período chuvoso, além de inúmeros motins que os usuários dos mesmos vêm realizando por força das condições degradantes dos imóveis, é mais que justificável a adoção à Ata de Registro de Preços em detrimento de regular procedimento licitatório.*

Após pesquisa de mercado (folhas 155 à 217), ficou comprovado que os preços são compatíveis com os preços praticados no mercado, mesmo porque no Pregão Eletrônico 36/2012, que originou a Ata de Registro Preços 18/2012, boa parte dos itens da planilha estimativa era compostas por itens da SINAPI, que sofreram descontos no processo licitatório." (Sic)



**IRREGULARIDADE APONTADA:** Não há comprovação da adequação da demanda da SEDEST em relação a ata de registro de preços que se pretende aderir.

**RESPOSTA:** Consta nos autos (fis. 438-440) relatório da área técnica de engenharia que existia adequação, a saber:

*"Verificando o Projeto Básico e Planilha Orçamentária da referida Ata de Registro de Preços (Anexo I, constata-se que há adequação da demanda da SEDEST com as especificações contidas no mesmo, ou seja, há similaridade com o termo de referência elaborado por esta Secretaria com o Termo de Referência constante no edital da Ata de Registro de Preços 2012118- BRB..."*

**IRREGULARIDADE APONTADA:** Falta detalhamento do BDI;

**RESPOSTA:** O BDI utilizado pela empresa foi o de 25%, conforme detalhamento sugerido no Termo de Referência do Pregão Eletrônico 36/2012, anexo aos autos na fl. 406.

**IRREGULARIDADE APONTADA:** Ausência de detalhamento dos serviços/obras que seriam executados em cada unidade;

**RESPOSTA:** Conforme explicado no tópico II desta resposta, o detalhamento exato ficou para o momento da expedição da ordem de serviços, conforme previsão legal e posicionamento pacífico do TCDF;

**IRREGULARIDADE APONTADA:** ART emitida pelo CREAIDF, registrada de maneira geral para a área total das unidades da SEDEST;

**RESPOSTA:** Como se observa pela contratação, trata-se de serviços de engenharia pelo período de 12 (doze) meses, onde ocorreria várias execuções de serviços durante todo ano de 2013 e em várias localidades, sendo inviável a expedição de uma ART para cada serviço a ser prestado, motivo pelo qual optou-se para fazer uma única para todos imóveis, fato este que não traz nenhum prejuízo para a execução dos serviços e nem para a SEDEST;

**IRREGULARIDADE APONTADA:** Falta de termo de garantia contratual;

**RESPOSTA:** Conforme consta no próprio relatório da Secretaria de Transparência no caso em tela, não há no edital a previsão de garantia contratual, motivo pelo qual não se exigiu.

#### **V - Serviços Executados acima dos valores previstos no Contrato - Falta de Controle de quantitativos unitários**

Consta como irregularidade que em 7 itens ocorreu execução com quantitativos acima dos fixados na proposta apresentada pela empresa ENGIX.

Ocorre que verificando o gráfico elaborado pela Transparência, constata-se que houve um equívoco de interpretação, a saber:

1) Os 7 (sete) itens citados acima da quantidade máxima permitida são: **a) item 1.6** - total executado 9,00, total da proposta 7,00; **b) item 1.18** - total executado 324,00 total da proposta 292,05; **c) item 1.21** - Total executado 32,00, total da proposta 24,75; **d) item 1.38** - Total executado 15,00, total da proposta 14,00; **e) item 1.41** - total executado 91,10, total da proposta 89,10; **f) item 1.45** 1total executado 26,00, total da proposta 24; **g) item 1.54** - total executado, total da proposta 88,00.



2) Na verdade o que ocorreu é que ao elaborar o gráfico, passou despercebido que a Ata de Registro de Preços em questão era composta por duas planilha idênticas, ou seja, planilha do item II (fls. 198-207) e planilha do item III (fls. 208-217), portanto, o quantitativo é o somatório das duas planilhas. Assim, os quantitativos na verdade são assim:

a) **item 1.6** - total executado 9,00, total da proposta 7,00 para planilha do item II e 7,00 para a planilha do item III, totalizando 14; b) **item 1.18** - total executado 324,00 total da proposta 292,05 para planilha do item II e 292,05 para planilha do item III, totalizando 584,10; c) **item 1.21** - Total executado 32,00, total da proposta 24,75 para planilha do item II e 24,75 para a para planilha do item III, totalizando 49,50; d) **item 1.38** - Total executado 15,00, total da proposta 14,00 para planilha do item II e 14 para planilha do item III, totalizando 28; e) **item 1.41** - total executado 91,10, total da proposta 89,10 para planilha do item II e 89,10 para planilha do item III, totalizando 178,20; f) **item 1.45** - total executado 26,00, total da proposta 24 para planilha do item II e 24 para planilha do item III, totalizando 48; g) **item 1.54** - total executado, total da proposta 88,00 para planilha do item II e 88,00 para planilha do item III, totalizando 176.

No que se refere as Ordens de Serviços que não constam a especificação dos serviços, de fato houve uma falha, tendo em vista que não foi juntado o anexo, ou seja, a planilha orçamentária para o serviço, o qual já foi anexado aos autos.

#### **VI Pagamento de materiais/serviços sem a utilização na obra visitada - UNAF Taguatinga**

Elaborou-se planilha em que cita pagamentos de materiais/serviços sem utilização na obra.

Neste aspecto, vale destacar que os itens 6.10, 13.6 e 13.17 os materiais foram fornecidos e entregues para a SEDEST, ficando sob sua guarda. Os mesmos só não foram instalados por fora dos imóveis estarem, na época, desocupado, portanto, passíveis de furtos. Agora, com a ocupação já sendo realizado tais itens serão instalados até dia 25 de dezembro de 2014.

Os demais itens que houve algum equívoco no pagamento já foi oportunamente objeto de glosa em outros créditos que a empresa ENGIX construções tinha a receber de serviços executados, ou seja, do valor da Ordem de Serviço executado foi objeto de desconto, tendo em vista que a SEDEST ainda não tinha feito os pagamentos.

De outro giro, outros serviços foram executados e não estavam previsto na proposta, tendo em vista que em caso de reforma inúmeras são as surpresas que ocorrem durante a execução dos serviços, tanto é assim e disso não há de fugir, que a própria Lei 8.666/93, em seu artigo 65, prevê aditivo contratual, em caso de reformas, de até 50%, porém, no caso em tela, tais aditivos não chegaram a ser formalizados, apesar de a empresa ter executado pela empresa.

#### **VII Vistoria das obras**

Consta na vistoria das obras, constatou a existência de alguma obras inacabadas do contrato encerrado em 19/06/2014. (Sic)





Na verdade, tais obras inacabadas correspondem a aproximadamente 5% (cinco por cento) das respectivas ordens de serviços. Na verdade, o que ocorreu é o fato de que a SEDEST, a partir de fevereiro de 2014, não conseguiu cumprir com suas obrigações com os devidos pagamentos, sendo que a empresa chegou a trabalhar mais de 04 (quatro) meses sem nenhum pagamento, apesar de terem emitidas as suas respectivas notas fiscais.

A propósito, os valores da emissões das notas fiscais corresponderam a apenas 67% da ordem de serviço, ou seja, houve uma glosa de 33%, correspondente a R\$ 464.827,39. (Sic)

Ocorre que, mesmo com tais fatores (glosa) e sem pagamento por parte da SEDEST desde fevereiro de 2014, realizou-se uma reunião com a Diretoria de Engenharia e representante da empresa ENGIX, em que ficou acordado que os serviços inacabados seriam executados, mesmo porque eram ínfimos e não justificaria deixá-los ao abandono.

Dessa forma, todos os serviços citados com inacabados já foram concluídos pela empresa ENGIX CONSTRUÇÕES LTDA.

#### **VIII Valor do m2 superior ao valor médio de da construção civil**

Consta como irregularidade que em alguns imóveis estavam com preços do metro quadrado para reforma acima do que o previsto para o SINAPI, que era de 944,76.

Acerca de tal afirmação, não se pode olvidar que na maioria maçante dos imóveis, o preço do metro quadrado ficou bem a baixo do estipulado para o SINAPI, tanto é assim e disso não há de fugir, que na média geral, o preço do metro quadrado para a reforma no contrato em questão ficou em 672,29 reais, ou seja, ficou 29% mais barato que o preço do SINAPI que é de 944,76.

Não se pode olvidar ainda que o preço do SINAPI não consta o valor do BDI, que no caso é de 25%. E pacífico que do preço do SINAPI deve ser acrescentado o BDI, conforme Acórdão nº 2.369/2011 do TCU, a saber:

240.A adoção de um BDI a ser observado na composição do preço de uma obra ou serviço de engenharia encontra amparo na LDO. A Lei determina que o preço de referência das obras e serviços será aquele resultante da composição do custo unitário direto do Sinapi e do Sicro, acrescido do percentual de Benefícios e Despesas Indiretas incidente, que deve estar demonstrado analiticamente na proposta do fornecedor.

Assim, acrescentando o BDI de 25% sobre o valor do metro quadrado do SINAPI, encontra-se o valor de R\$ 1.180,95, ou seja, a diferença entre o metro quadrado pago pela SEDEST está 44% por cento mais baixo que o preço SINAPI.

Vale destacar ainda que o preço do metro quadrado do SINAPI são para reformas e imóveis em estado razoável, sendo que os pouquíssimos imóveis que superaram o valor do metro quadrado do SINAPI estavam condições deploráveis, com mais de 15 (quinze) anos sem nenhuma intervenção.

#### **IX Serviços realizados sem a emissão de ordem de serviço autorizativa**



Consta no relatório que foram pagos sem a respectiva ordem de serviços, em especial relativo à Nota Fiscal 011, de 29/04/2014, no valor de R\$ 200.938,52.

A princípio, destaca-se que a referida Nota Fiscal não foi paga, estando pendente de pagamento, da mesma forma de que várias outras notas fiscais. Por fim, o que ocorreu na verdade foi uma falha na juntada da ordem de serviço no processo, tendo em vista que a mesma foi emitida antes da liberação da execução dos serviços.

#### **X Itens relacionados na Ata de Registro superior ao registrado no SINAPI**

Consta como irregularidade o fato de que diversos itens estão superiores a tabela SINAPI, inclusive fazendo um quadro exemplificativo de itens acima do SINAPI. Ao final, a transparência ainda afirmou que tal fato demonstra ausência de estudo preliminar, bem como que estaria desrespeitando as orientações do TCDF, que firmou entendimento pela obrigatoriedade da utilização da SINAPI.

Ocorre que, na verdade, a diretoria de engenharia realizou um estudo detalhado dos preços, inclusive, antes de buscar a adesão, se pautou num parecer do próprio Tribunal de Contas do Distrito Federal ao apreciar o Edital de Pregão Eletrônico 36/2012, que originou a Ata de Registro de Preços - BRB 18/2012.

O parecer supracitado foi uma análise do TCDF antes da realização da licitação, ou seja, aprovou a realização do Pregão 36/2012, oportunidade que consignou que a maioria dos preços eram da tabela SINAPI. (Sic)

Veja trecho da decisão:

*1. A pesquisa de preços de mercado foi realizada pela empresa terceirizada Fox Engenharia e encontra-se consolidada na Planilha Orçamentária Analítica de fls. 151 a 179 do Anexo I. No documento é possível constatar que a maior parte dos preços de referência foram obtidos das tabelas SINAPI e PINI. Alguns preços foram pesquisados diretamente junto a fornecedores do mercado. As propostas de preços colhidas pela empresa Fox Engenharia encontram-se anexadas às fls. 180 a 191 do Anexo I. Destacamos, acerca do tema, que o Tribunal, por intermédio de Decisões Plenárias diversas, como as de nºs 4033/2007, 6400/2005 e 6512/2005, manifestou no sentido do reconhecimento dos sistemas SINAPI e PINI-Volare como instrumentos de orçamentação reconhecidos por esta Corte. (INFORMAÇÃO Nº 111/12; PROCESSO Nº 10312/2012; INTERESSADO: Banco de Brasília S/A - BRB; ASSUNTO: Licitação Pregão Eletrônico Nº 36/2012).*

Como se pode observar, o preço, em sua maioria, já era da tabela SINAPI, e sofreu ainda um deságio de 25,10% na realização do pregão, portanto, pode-se afirmar que impreterivelmente, maiorias dos aproximadamente 410 itens ficaram 25% abaixo do SINAPI.

Relativo a tabela apresentada verifica que sobre o preço SINAPI não acrescentou o BDI de 25%, tendo em vista que sobre o preço SINAPI há que se acrescentar o BDI, conforme pacificado pelo TCU, bem como houve algumas inversões, o que após a adequações devidas constata que apenas 02 (dois) itens ficaram infimamente acima do SINAPI. Veja a tabela abaixo:

PREÇO DA PROPOSTA DE EMPRESA  
ENGIX

ITEM	DISCRIMINAÇÃO	PREÇO UNIT.	SINAPI			OBSERVAÇÕES
			CÓDIGO	S/BDI	C/BDI 25%	
1,1	DEMOLIÇÃO CONCRETO ARMADO	133,25	85364	112,55	140,69	O VALOR SINAPI COM BDI E SUPERIOR AO VALOR ENGIX
1,4	ABERTURA DE RASGO EM PAREDES PARA SERVIÇOS HIDRACILICOS/ELETRICOS	3,19	72135	2,57	3,21	O VALOR SINAPI COM BDI E SUPERIOR AO VALOR ENGIX
1,16	REMOÇÃO DE RODAPÉ CERÂMICO	0,37	85411	1,63	2,04	OCORREU INVERSÃO NA PLANILHA DA AUTITORIA, O ITEM DE MENOR VALOR R\$ 0,37 E O DA ENGIX O VALOR SINAPI E DE R\$ 1,63.
2,2	FORNECIMENTO E MONTAGEM DE TAPUMES DE MADEIRITE	29,40	74220/1	34,44	43,05	O VALOR DA ENGIX E INFERIOR AO SINAPI
2,3	FORNECIMENTO E MONTAGEM DE ANDAIME	5,03	73618	5,3	6,63	O VALOR DA ENGIX E INFERIOR AO SINAPI
2,4	FORNECIMENTO E INSTALAÇÃO DE PLACA DE OBRA	235,51	74209/1	244,77	305,96	O VALOR SINAPI COM BDI E SUPERIOR AO VALOR ENGIX
3,1	ESCAVAÇÕES	29,79	73481	19,11	23,89	ITEM COM VALOR MAIOR QUE A SINAPI, POREM ESCAVAÇÕES UTILIZASE MAIS A TABELA SICRO
4,6	FORNECIMENTO E MONTAGEM DE DIVISORIA EM GRANITO PARA BANHEIRO	179,00	79627	385,68	482,10	O VALOR DA ENGIX E INFERIOR AO SINAPI
6,2	FORNECIMENTO E INSTALAÇÃO DE CORRIMÃO FIXADO NO PISO, EM TUBO DE ACO GALVANIZADO 1.1/2", (ALTURA 92 E 70CM), INCLUSIVE PINTURA NA COR: PRATA REF. 016 - HAMMERITE DACORAL OU EQUIVALENTE	42,54	74072/2	76,5	95,63	O VALOR DA ENGIX E INFERIOR AO SINAPI
7,1	FORNECIMENTO E INSTALAÇÃO DE VIDRO TEMPERADO (USO 10MM)	105,00	72120	126,51	158,14	O VALOR DA ENGIX E INFERIOR AO SINAPI
7,4	FORNECIMENTO E INSTALAÇÃO DE PORTA DE VIDRO (0,90X2,10M, COMPLETA COM FERRAGENS)	241,00	73838/1	1166,6	1.458,20	O VALOR DA ENGIX E INFERIOR AO SINAPI
10,2	FORNECIMENTO E APLICAÇÃO DE PISO EM GRANITINA	45,00	84191	61,35	76,69	O VALOR DA ENGIX É INFERIOR AO SINAPI
13,2	FORNECIMENTO E INSTALAÇÃO DE ESPELHO (LAPIDADO E POLIDO) - SANITÁRIOS.	109,00	85005	167,51	209,39	O VALOR SINAPI COM BDI É SUPERIOR AO VALOR ENGIX
13,2	FORNECIMENTO E INSTALAÇÃO DE BANCADA EM GRANITO	164,00	74126/1	142,64	178,30	O VALOR SINAPI COM BDI E SUPERIOR AO VALOR ENGIX
13,2	FORNECIMENTO E INSTALAÇÃO DE DUCHA ACTIVA	218,00	9535	33,61	42,01	O CÓDIGO CITADO SINAPI E DE CHUVEIRO E O CORRETO E CUCHA ACTIVA E NAO TEM NO SINAPI
19,4	Ø 11/2"	10,40	55865	15,87	19,84	O VALOR DA ENGIX E INFERIOR AO SINAPI
19,5	Ø 2"	11,80	55866	17,84	22,30	O VALOR DA ENGIX E INFERIOR AO SINAPI



20,1	DISJUNTOR 1X10A (CONFORME MODELO EXISTENTE)	11,44	74130/1	9,35	11,69	O VALOR SINAPI COM BDI E SUPERIOR AO VALOR ENIGX
20,3	DISJUNTOR 2X25A (CONFORME MODELO EXISTENTE)	44,60	74130/3	49,5	61,88	O VALOR DA ENIGX E INFERIOR AO SINAPI
20,4	DISJUNTOR 3X25A (CONFORME MODELO EXISTENTE)	66,50	74 130/4	59,89	74,86	O VALOR SINAPI COM BDI É SUPERIOR AO VALOR ENIGX
21,3	FORNEC IMENTO E INSTALAÇÃO DE LUMINARIAFLUORESCENTE 2X32W /127-220V DE SOBREPOR, COMPLETA.	170,00	73953/2	70,83	88,54	VALOR DA ENIGX SUPERIOR AO SINAPI, PORÉM DENTRO DO LIMITE DA RAZOABILIDADE
21,2	FORNEC IMENTO E INSTALAC AO DE LÂMPADA FLUORESCENTE DE 28W.	11,86	83468	4,42	5,53	VALOR DA ENIGX SUPERIOR AO SINAPI, PORÉM DENTRO DO LIMITE DA RAZOABILIDADE
26,2	REMOÇÃO DE CARPETE EXISTENTE S/REAPROVEITAMENTO	0,76	85371	1,43	1,79	O VALOR DA ENIGX É INFERIOR AO SINAPI
26,6	PAISAGISMO - PLANTIO DE GRAMA	7,83	74236/1	8,76	10,95	O VALOR DA ENIGX E DE R\$ 7,83, PORTANTO INFERIOR AO VALOR SINAPI.

Não resta dúvida que o preço da Ata de Registro de Preços BRB 18/36 era vantajoso, ficando sua maioria absoluta em até 25% abaixo do SINAPI, não se podendo afirmar que por um item ou outro infimamente acima do SINAPI descaracterize a economia que se teve com o valor total de todos os outros itens.

## XII Das recomendações

Das recomendações possível de regularizarem neste processo, tendo em vista que as demais referem-se a procedimentos futuros, esta diretoria informa:

- a) que já foi acionada a empresa e a mesma já executou todas a pendencia existentes;
- b) já foi realizado o estudo sobre os quantitativos e não houve execução de serviços acima dos quantitativos contratados e muito menos constante na ata de registro de preços, conforme demonstrado no item V da presente resposta;
- c) que já foram realizadas glosas compatíveis com os serviços não executados, já sendo totalmente sanada esta questão;
- d) As ocupações já se iniciaram;
- e) que a ordem de serviços foi expedida, por questão de alguma falha a mesma não tinha sido juntada aos autos do processo. Da mesma forma, não houve pagamento da referida Nota Fiscal, conforme explicado no item X desta resposta;
- f) que ficou evidenciado que não houve direcionamento a adesão a ata de registro de preços, conforme explicado no item I desta resposta;
- g) que não existem preços incompatíveis com os serviços necessários, conforme explicado nos itens VIII e X desta resposta;



h) que o projeto básico, por se tratar de sistema de registro de preços, o detalhamento pode ficar para o momento da expedição da ordem de serviços, conforme explicado no item II desta resposta;

### **Análise do Controle Interno**

Abordaremos os itens destacados pela Diretoria de Engenharia e Arquitetura da SEDEST, conforme a seguir:

#### **I - Direcionamento do Projeto Básico à Ata de Registro de Preços**

Em que pese não constar a alusão à ata de registro de preços nº 2012/18 do Banco de Brasília, no Anexo I - Termo de Referência, elaborado pela Diretoria de Engenharia e Arquitetura da SEDEST, existem várias evidências que indicam que o Termo de Referência apresentado é cópia fiel do edital do Pregão Eletrônico nº 36/2012 – BRB, que deu origem a ata citada.

Podemos, ainda, destacar alguns dos erros na elaboração do termo de referência constante dos autos, que indicam que foi copiado de outras unidades que, provavelmente também aderiram à ata do BRB, tais como:

##### **10.1.2 DIVERGENCIAS, PRIORIDADES E INTERPRETAÇÕES**

1. Para efeito de interpretação de divergências entre os documentos contratuais, fica estabelecido que:

- em caso de divergências entre a Planilha Orçamentária da **Secretaria de Estado da Micro e Pequena Empresa e Economia Solidária**, e o Caderno de Especificações, prevalecerá este último;  
[...]

##### **10.1.4 INICIO DAS OBRAS**

4. Todas as Ordens de Serviço ou quaisquer comunicações da FISCALIZAÇÃO à CONTRATADA, ou vice-versa, serão registradas no Diário de Obras, podendo ainda ser transmitidas por escrito, em folha de papel ofício devidamente numerada e em duas vias, uma das quais ficará em poder da firma CONTRATADA e a outra com a **Secretaria de Estado da Micro e Pequena Empresa e Economia Solidária**.

##### **10.1.7 Pela FISCALIZAÇÃO:**

Soluções às consultas lançadas ou formuladas pela CONTRATADA, com correspondência simultânea para a Direção da **Secretaria de Estado da Micro e Pequena Empresa e Economia Solidária**;

Portanto, entendemos que o termo de referência tenha sido reproduzido de outro órgão beneficiado pela mesma adesão, cuja atenção necessária tenha sido negligenciada quando da reprodução do texto.



## II – “Projeto Básico sem os projetos de obras”

O Diretor de Engenharia da SEDEST alega que o Termo de Referência foi elaborado para instruir futuro processo licitatório pelo SRP e que, nesse caso, apresenta algumas peculiaridades das outras modalidades de licitação, conforme art. 3º Inciso IV do Decreto nº 34.509 de 10/07/2013. Porém, na data de elaboração do Termo de Referência, 18/01/2013, o citado decreto ainda não existia, já que foi editado em 10/07/2013.

O Decreto nº 34.509, que regulamenta, no âmbito do Distrito Federal, o Sistema de Registro de Preços, previsto no art. 15 da Lei nº 8.666/93, no seu art. 10, assevera:

Art. 10. **O edital de licitação** para registro de preços observará o que dispõem as Leis nº 8.666, de 1993, e nº 10.520, de 2002, conforme o caso, e contemplará, no mínimo:

I - a especificação ou descrição do objeto, que explicitará o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado e apto à caracterização do bem ou serviço, em que se inclui a definição das respectivas unidades de medida;  
II - estimativa de quantidades a serem registradas;

[...]

IV - condições quanto ao local, prazo de entrega, forma de pagamento e, nos casos de serviços, quando cabível, frequência, periodicidade, pessoal, materiais e equipamentos a serem utilizados, procedimentos, deveres, disciplina e controles a serem adotados;

[...]

Assim, entendemos que o Termo de Referência, ponto de partida para a confecção do edital, não contempla a descrição necessária e suficiente com o nível de precisão adequado para realização das obras, conforme prevê o art. 6º Inciso IX da Lei nº 8.666/93, já citado neste relatório. Ainda, consoante o parágrafo 4º do art. 7º, da mesma lei, é vedado que o objeto da licitação tenha quantitativo impreciso, principalmente, para verificação da adequação das necessidades aos termos da ata aderida.

Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte sequência:

[...]

§ 4º É vedada, ainda, a inclusão, no objeto da licitação, de fornecimento de materiais e serviços sem previsão de quantidades ou cujos quantitativos não correspondam às previsões reais do projeto básico ou executivo.



A Unidade alega que o detalhamento dos serviços estaria descrito nas ordens de serviço emitidas quando da realização do serviço, consignado no termo de referência, conforme a seguir:

Assim, na expedição da ordem de serviços foi elaborado um projeto específico, o qual pela natureza dos serviços, qual seja, serviços de engenharia comuns (reformas), não necessitava de grande especificidade, mas sim demonstração clara e precisa dos serviços a serem executados, a alterações no imóveis e como deveriam ficar, lista de necessidades, croquis e relação de fotos, ou seja, o necessário para executar uma reforma. (Sic)

Frise-se que, nas ordens de serviço, constava apenas planilha com os quantitativos dos materiais a serem utilizados, restando ausentes, nos autos, outros itens importantes, tais como: “lista de necessidades, croquis e relação de fotos, ou seja, o necessário para executar uma reforma.”.

Além disso, tanto o art. 3º Inciso IV do Decreto nº 34.509/2013, quanto o art. 3º do Decreto nº 7.892/2013, tratam de casos em que o quantitativo demandado não pode ser definido com precisão, como no caso de aquisição de material de consumo. Caso contrário, o gestor, quando da emissão da ordem de serviço poderia realizar qualquer serviço de engenharia, até mesmo obras novas, como aconteceu de fato, bastando para isso apresentar os projetos com as especificações e as quantidades, o que deveria já ter sido apresentado no Termo de Referência.

### **III - Relação entre a empresa Stark Construções e Engix Construções**

#### **Ltda.**

A Unidade confirmou que as empresas Engix e Stark mantinham vinculação com responsável técnico partilhado, nada obstante entender que o fato seja “[...] comum e corriqueiro de engenheiros serem, ao mesmo tempo, responsáveis técnicos de várias empresas.”.

Apesar de constar no apontamento da equipe de auditoria não ter havido irregularidade em razão das empresas não terem concorrido diretamente, entendemos que a existência do vínculo pode ensejar o favorecimento de empresas com algum tipo de relacionamento.

### **IV - Irregularidade da Adesão a Ata de Registro de Preços para serviços de engenharia e reforma**



Em relação à urgência alegada pela Unidade, para não realizar procedimento licitatório, o contrato com a empresa Engix somente foi assinado em 19/06/2013. Esta alegação também não prospera, pois a precariedade dos imóveis não surgiu no final do ano de 2012, e sim, decorre de anos de abandono, da falta de planejamento e gestão para realização das obras de manutenção, conservação e melhoria dos prédios da SEDEST. Conforme relatado pela própria Unidade, há imóveis “com mais de 15 anos sem nenhuma intervenção”.

Apesar de haver uma afirmação da Unidade sobre a adequação da demanda da SEDEST com as especificações contidas na ata do BRB (que trata da realização de reformas de agências bancárias), não há possibilidade dessa verificação, por não haver definição clara dos serviços que seriam realizados e, conforme já constatado acima, a alegada “similaridade com o termo de referência” pode ser caracterizada por ser uma cópia fiel do edital do Pregão do BRB.

Nos demais pontos, a Unidade não apresentou fatos novos que justificassem a modificação dos apontamentos dessa Controladoria.

#### **V - Serviços Executados acima dos valores previstos no Contrato - Falta de Controle de quantitativos unitários**

Diante da impossibilidade de verificação de todos os itens da tabela, foi selecionada apenas uma amostra para aferição dos controles dos quantitativos máximos da ata. Porém, como não há justificativas, nos autos, para a existência de duas planilhas com itens idênticos em ambas, dificultando o entendimento – no caso do BRB a justificativa para utilização de duas planilhas está relacionada ao atendimento de localidades diferentes e previamente definidas para sofrerem as intervenções – tendo em vista os argumentos apresentados pela SEDEST, entende-se que as considerações da Unidade devam ser conhecidas, no entanto, parcialmente acatadas.

Assim, fica mantida a recomendação “F”, com as adequações necessárias à nova realidade dos fatos, tendo em vista as informações apresentadas pela Unidade.

#### **VI Pagamento de materiais/serviços sem a utilização na obra visitada - UNAF Taguatinga**

O Departamento de Engenharia da SEDEST informa que os materiais referentes aos itens 6.10, 13.6 e 13.17 “foram fornecidos e entregues para a SEDEST, ficando sob sua guarda.”, porém, não foram apresentados quaisquer documentos/fotos, etc. que comprovassem as informações.





Quanto aos outros itens citados na tabela, o Departamento informa que “os demais itens que houve algum equívoco no pagamento já foi oportunamente objeto de glosa em outros créditos que a empresa ENGIX construções tinha a receber de serviços executados [...]”, no entanto também não foi apresentada a documentação que comprovasse as medidas anunciadas.

### **VII Vistoria das obras**

Em que pese as justificativas apresentadas para a não conclusão das obras contratadas, não foram apresentados quaisquer comprovantes que demonstrem a finalização das obras visitadas pela equipe.

### **VIII Valor do m<sup>2</sup> superior ao valor médio da construção civil**

Conforme consta do relatório, os valores foram referenciados com base nas informações contidas nas ordens de serviço, já que não foram disponibilizados, à época, os projetos técnicos.

Mesmo considerando o BDI sobre o valor do m<sup>2</sup>, calculado pelo SINAPI, ainda assim foram observadas obras com valor do m<sup>2</sup> superior à média SINAPI, conforme destacado na tabela. Portanto, entende-se que o preço apurado em algumas obras de reforma tenha ficado acima dos índices de preços de uma construção nova.

### **IX Serviços realizados sem a emissão de ordem de serviço autorizativa**

A Unidade informa que a nota fiscal nº 11, no valor de R\$ 200.938,52 (sem a correspondente ordem de serviço) não foi paga, “estando pendente de pagamento, da mesma forma de que várias outras notas fiscais”, alegando “falha na juntada da ordem de serviço no processo, tendo em vista que a mesma foi emitida antes da liberação da execução dos serviços.”, demonstrando, assim, falta de controle e acompanhamento dos serviços demandados.

Assim, fica mantida a recomendação “i”, com as adequações necessárias à nova realidade dos fatos, tendo em vista o não pagamento da nota fiscal citada.

### **X Itens relacionados na Ata de Registro superior ao registrado no SINAPI**

Diante dos esclarecimentos prestados, acatamos as alegações da Unidade, retirando-se parte da recomendação “g”, correspondente ao assunto tratado, permanecendo as demais informações, já que dizem respeito a outro conteúdo do relatório.



## Recomendação

a) Iniciar procedimento administrativo licitatório para contratação de empresa prestadora de serviços de manutenção e reparação predial, com base em estudos preliminares adequados, elaborando projeto básico que contemple os aspectos exigidos no inciso IX, art. 6º da Lei nº 8.666/93 e pelas decisões exaradas pela Corte de Contas do DF e da União;

b) abster-se de utilizar o procedimento de adesão à ata de registro para serviços de engenharia, tendo em vista, via de regra, a incompatibilidade entre o conteúdo de atas existentes e a especificidade de cada serviço de engenharia demandado;

c) verificar, antes da adesão, se os preços constantes em ata são superiores ao preço referencial SINAPI, fazendo constar, nos autos, justificativa para utilização de outro preço referencial quando o SINAPI não for adequado;

d) fazer constar em futuros processos de obras previsão do termo de garantia contratual para resguardar a Administração em eventual quebra de contrato por parte da empresa;

e) acionar a empresa contratada para reparar as falhas existentes nas obras;

f) fazer constar nos autos, claramente, o controle efetivo dos quantitativos de todos os itens previstos nas duas planilhas utilizadas, demonstrando sua compatibilidade com o somatório dos itens consignados nas ordens de serviço;

g) apurar se houve valores pagos por serviços não executados, desde o início da execução do contrato, visando o ressarcimento ao erário dos valores, por ventura, pagos indevidamente, dando ciência a Subsecretaria de Tomada de Contas Especial da Controladoria Geral para instauração de TCE, caso a medida saneadora não seja efetiva;

h) ultimar os procedimentos para aquisição dos equipamentos necessários à ocupação das obras já concluídas; e

i) instaurar procedimento administrativo para apuração de responsabilidade: pelo direcionamento à adesão de ata de registro de preço incompatível com os serviços necessários na Unidade; e pela inexistência de projeto básico com detalhamento suficiente para avaliação dos quantitativos necessários e custos envolvidos.



## 2.3 - IMPROPRIEDADES/FALHAS NA CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIO

### Fato

Tratam os autos (processo nº 380.000.676/2013 – 6 volumes) da celebração do Convênio nº 03/2013-SEDEST, com a entidade TransForme Ações Sociais Humanitárias (CNPJ: 04.430.077/0001-52), procedente de emenda parlamentar, no valor de R\$ 150.000,00.

Às fls. 3, aparece o Ofício nº 003/2013, de 22/02/2013, de Deputado Distrital, comunicando a indicação da entidade Transforme, como beneficiária de emenda parlamentar, no valor acima citado.

A entidade Transforme, em 26/02/2013 (fls. 15/31 e fls. 133/143), solicita apoio financeiro para execução do projeto “Transforme Crianças e Adolescente: CRACK – Tratamento e Prevenção” e apresenta o seu Plano de Trabalho com a descrição das atividades desenvolvidas e a previsão de utilização dos recursos humanos a serem empregados na execução do convênio, bem como o Plano de Aplicação.

O Relatório Técnico Informativo para Abertura de Convênio – Emenda Parlamentar – foi produzido pela Diretora de Serviços de Acolhimento (que, mais tarde, foi nomeada a executora do convênio (fls. 144/148).

A mesma Diretora, às fls. 149, em despacho de 22/03/2013, recomenda “a aprovação do Plano de Trabalho e Aplicação pela autoridade competente”, cuja anuência, pela Subsecretária de Assistência Social se deu em 25/03/2013, conforme fls. 151.

Consta, às fls. 463/467, o Demonstrativo de Estimativa de Preços, elaborado pela Diretoria de Material, constatando que os valores apresentados pela entidade estão menores que os apresentados pela pesquisa realizada pela Unidade (fls. 252/452).

Aparece, às fls. 474/477, informação da Assessoria Jurídico-Legislativa/SEDEST indicando que vários itens dos requisitos da Circular nº 01/2013 – SUAG/SEDEST não foram atendidos. Assim, em 26/04/2013, houve o encaminhamento dos autos à PGDF, proposto pelo Secretário (fls. 488/489).

O Parecer nº 282/2013 – PROCAD/PGDF, de 08/05/2013 (fls. 494/510), apresenta a seguinte conclusão:

Em face de tudo o que se expôs, conclui-se que a instrução dos autos não autoriza a imediata celebração do convênio e, por conseguinte, a transferência dos recursos, a título de subvenção social, porquanto ainda pendentes providencias relacionadas aos atos preparatórios à formalização do ajuste, além de alguns documentos mencionados no corpo do parecer.

Registre-se, por derradeiro, não compete a esta Procuradoria manifestar-se conclusivamente sobre o mérito do ato administrativo que se pretende levar a efeito. Esse mister é conferido ao Gestor Público, como atribuição e responsabilidade,



sendo, entretanto, recomendável compartilhar das orientações jurídico-formais ora apresentadas.

Assessoria Jurídico-Legislativa, em 20/08/2013 (fls. 619/623), emite novo opinativo com a seguinte conclusão:

Ante o exposto, esta Assessoria entende que inexistente óbice legal a celebração do pleiteado do Termo, desde que sanadas as deficiências apontadas.

O termo de Convênio nº 03/2013/SEDEST foi assinado em 22/08/2013 (fls. 629/636), e a publicação do extrato do convênio, no DODF nº 182, se deu em 02/09/2013 (fls. 637).

Foi emitida a Nota de Empenho nº 2013NE00605 (fls. 648/649), em 04/09/2013, no valor de R\$ 150.000,00, e a ratificação de inexigibilidade de licitação foi publicada no DODF nº 188, de 10/09/2013 (fls. 653).

A liquidação da despesa foi realizada de acordo com a Ordem Bancária nº 2013OB50934, de 12/09/2013 (fls. 654).

A executora apresentou Relatório Técnico de Execução Parcial, do período 13/09 a 13/10/2013 e documentação diversa às fls. 683/730.

A entidade TransForme apresentou, às fls. 856/992, a prestação de contas final do Convênio nº 03/2013, com a documentação e relatório de execução referente ao período, bem como notas fiscais e recibos da execução do convênio.

A análise da prestação de contas, dentre outros, apresenta o comprovante de realização de despesa com data posterior à vigência do convênio, explica-se:

Às fls. 870/871 aparece a relação de pagamentos efetuados com os respectivos comprovantes. No entanto, a citação da despesa realizada no valor de R\$ 560,00, na empresa Leroy Merlin Ltda. (01.438.784/0048-60) não confere com a nota fiscal eletrônica apresentada às fls. 876/877, bem como não aparece a identificação do cheque que liquidou a despesa citada, conforme abaixo:

Relação de Pagamentos				Documento apresentado às fls. 876/877			
Empresa	Cheque	Data	Valor	Empresa	Nº NF e	Data	Valor
Leroy Merlin Ltda	1521	06/12/13	560,00	Leroy Merlin Ltda	123183	08/05/14	566,44

Registre-se que a data da NE-e, constante às fls. 876/877, é 08/05/2014, cujo período não confere com o da prestação de contas.

Às fls. 1252/1253 consta o Relatório Técnico de Acompanhamento do Convênio nº 03/2013 – TransForme – Ações Sociais Humanitárias – Novembro/2013 a fevereiro/2014, com a seguinte conclusão:



A TRANSFORME cumpriu com os objetivos propostos no Plano de Trabalho que são: “elaborar e executar o Plano de Acolhimento Familiar para fortalecer a função protetiva das famílias, prevenir a ruptura dos seus vínculos, promover seu acesso e usufruto de direitos e contribuir na melhoria de sua qualidade de vida” (fls. 660 a 677).

Considerando que, no período de novembro/2013 a fevereiro/2014, a conveniente executou as atividades pactuadas conforme consta ano Plano de Trabalho, **manifestamos o Parecer Técnico que o “Objeto Celebrado” foi cumprido no período supracitado.** (Destaque do original)

Da análise dos autos constatam-se as seguintes impropriedades/falhas:

### **Objeto com definição imprecisa/ambígua, conforme a seguir:**

O presente convênio tem por objeto a transferência de recursos oriundos de Emenda Parlamentar à Entidade, a título de subvenção social, para executar ações complementares ao serviço ora prestado (tratamento a dependência química) para Proteção e Atendimento à Família, por 3 (três) meses, com a finalidade de elaborar e executar Plano de Acompanhamento Familiar para fortalecer a função protetiva das famílias, prevenir a ruptura dos vínculos, promover seu acesso e usufruto de direitos e contribuir na melhoria de sua qualidade de vida.

A imprecisão com que se descreve o objeto não permite identificar, com segurança e clareza, aquilo que se pretende realizar e a natureza das atividades a serem desempenhadas pela entidade ou pela empresa por ela contratada.

### **Subcontratação de empresa para realização dos serviços afetos à conveniente**

Consta nos autos, às fls. 769/776, que a entidade conveniente contratou a empresa RS Produções e Comunicação Ltda. – ME. por intermédio do “Contrato de Prestação de Serviços”, no valor total de R\$ 132.900,00, para realização dos serviços descritos, conforme abaixo:

Pelo presente instrumento particular de contrato de prestação de serviços profissionais e assessoria técnica para elaboração e desenvolvimento do Projeto Social firmado entre a Transforme e a SEDEST – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda para executar ações complementares de proteção e atendimento a família com a finalidade de elaborar e executar o plano de acompanhamento familiar. Assim as partes acima identificadas, de comum acordo, pactuam nos termos e condições descritas a seguir:  
[...]

O que se depreende do contrato acima, tendo como base o montante transferido a título de subvenção social, repassado à entidade Transforme (R\$ 150.000,00), e o valor pactuado de R\$ 132.900,00, é que a entidade agiu exclusivamente como intermediária, caracterizando-se como mera repassadora de quase a totalidade dos recursos recebidos a título de convênio. Ou seja, 88,6% do valor recebido pela entidade foram repassados a uma empresa



com fins lucrativos para realizar os serviços que deveriam ter sido executados pela entidade conveniada. Vejamos o que diz a Instrução Normativa nº 01, de 22/12/2005:

Art. 5º É vedado:

[...]

II - destinar recursos públicos, tais como contribuições, subvenções sociais, ou qualquer modalidade assemelhada a instituições privadas com fins lucrativos;

III - efetuar transferência voluntária de recursos para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista;

IV - destinar recursos públicos para o setor privado em desacordo com estas normas e demais disposições legais vigentes, especialmente aquelas contidas no art. 26 da Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000.

Assim, assevera-se que quando o objeto do convênio envolver prestação de serviços “subcontratados” a uma empresa privada deve-se atentar para as seguintes questões:

a) a parceria envolve produto (objeto) cuja realização pressupõe a prestação de serviços ou o objeto do convênio consiste na própria prestação de serviços (exclusivo fornecimento de mão de obra)?

b) a contratação de serviços não deveria ter sido precedida de licitação?

c) a intermediação da entidade privada não estaria servindo de conhecido mecanismo de burla ao princípio da obrigatoriedade de licitação?

d) se o pessoal da entidade, que pactuou com a Administração, não teria condições de desempenhar as atividades que se pretendia transferir ao parceiro privado, então por que se propôs a realização do ajuste?

Portanto, deduz-se que o conveniente deve, de fato, dar sua parcela de contribuição na consecução do objetivo perseguido na espécie (recíproca cooperação), sem limitar sua atuação ao papel de mero fornecedor ou agenciador de mão de obra, assim entendido aquele que apenas seleciona e contrata os profissionais, promovendo a gestão correlata.

Também não constam nos autos documentos ou evidências que certifiquem que a empresa, contratada pela entidade recebedora dos recursos do convênio, tenha utilizado os recursos humanos descritos no contrato, haja vista a ausência de documentos comprobatórios, tais como:

a) listagem nominal de empregados contratados pela empresa, contendo nome, cargo/função, carga horária, atividades, etc.;

b) folha de ponto ou comprovante de cumprimento da carga horária especificada no contrato;



- c) comprovantes de recolhimento de impostos/contribuições dos empregados;
- d) guia de recolhimento do FGTS e de informações à Previdência social – GFIP;
- e) dentre outros.

### **Causa**

Inobservância, por parte da SEDEST, dos itens do plano de trabalho e das normas que regem os convênios.

### **Consequência**

Burla à licitação;

Ato de gestão antieconômica;

Possível remuneração acima do padrão de mercado aos profissionais contratados, além do lucro da empresa agenciadora (sobrepço).

### **Manifestação do Gestor**

Os Gestores se manifestam conforme a seguir:

C) - (SUBITENS 2.3 e 2.4)

#### **2.3 - IMPROPRIEDADE NA CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIO**

- os setores desta SEDHS envolvidos na celebração e execução de convênios no âmbito desta Pasta foram cientificados e orientados a observar as recomendações constantes das letras "a" a "f";

### **Análise do Controle Interno**

Conforme noticiado pelo Gestor, “os setores desta SEDHS envolvidos na celebração e execução de convênios no âmbito desta Pasta foram cientificados e orientados a observar as recomendações constantes das letras ‘a’ a ‘f’”, porém, não foram disponibilizados os documentos/normativos produzidos no órgão para cumprimento de tal providência.

Assim, permanecem as recomendações do Relatório Preliminar até que as medidas anunciadas possam ser comprovadas.



### **Recomendação**

Tendo em vista que, até o término dos trabalhos, a prestação de contas final ainda não havia sido analisada pela Gerência de Prestação de Contas/SEDEST, recomenda-se à Unidade:

a) Doravante, quando da celebração de convênios dessa natureza, proceda à descrição clara, precisa e detalhada do objeto na minuta do convênio e no Plano de Trabalho;

b) Abster-se de celebrar ajustes/convênios com entidades que subcontratem o objeto pactuado, evitando-se mecanismo de burla à licitação, seja para a contratação de serviços, seja para a aquisição de bens ou execução de atividades de cunho meramente administrativo, o que poderia consubstanciar ato de gestão antieconômico, pois implica o pagamento de remunerações acima do padrão de mercado aos profissionais contratados, além do lucro da empresa agenciadora;

c) Fazer constar nos autos, para aprovação da prestação de contas, todos os documentos que atestem a efetiva participação dos profissionais, contratados pela empresa, envolvidos no projeto, destacando as atividades desenvolvidas por cada um;

d) Fazer constar nos autos os comprovantes de recolhimento de impostos/contribuições dos empregados, recibos de pagamentos/contracheques, etc. no período de vigência do convênio;

e) Fazer constar nos autos os comprovantes da efetiva frequência dos profissionais envolvidos no projeto;

f) Verificar a efetividade dos resultados informados pela empresa contratada, durante os trabalhos de orientação às famílias alcançadas.

### **2.4 - REAJUSTE CONTRATUAL COM BASE EM PESQUISA DE MERCADO FALHA**

#### **Fato**

O Processo nº 380.002.952/2009 trata da contratação de empresa especializada para prestação de serviço de transporte, carga e descarga e distribuição de gêneros alimentícios de origem vegetal e animal (cesta de alimentos) em domicílio, para atender de forma contínua à SEDEST. Foi assinado o Contrato de Prestação de Serviços nº 018/2010 com a empresa Distribuidora de Alimentos Morales Ltda. – DAM (CNPJ: 04.393.398/0001-24), em 15/03/2010, no valor total de R\$ 2.887.200,00 e valor unitário de R\$ 16,04 por entrega.

O Contrato sofreu diversas alterações e prorrogações, conforme se observa no quadro resumo abaixo:





Resumo do contrato nº 18/2010 com a empresa DAM			
Evento	Data	Objeto	Fl.
Contrato nº 18/2010	15/03/2010	Assinatura do contrato para prestação de serviço de entrega de cestas de alimentos	210-212
1º Termo Aditivo	14/03/2011	Prorrogar a vigência do contrato por mais 3 meses e 15 dias (vigência até 30/06/2011), com o valor de R\$ 842.100,00.	264
2º Termo Aditivo	30/06/2011	Prorrogar a vigência do contrato por mais 3 meses (vigência até 29/09/2011), com o valor de R\$ 721.800,00.	307
3º Termo Aditivo	30/09/2011	Prorrogar a vigência do contrato por mais 3 meses (vigência até 29/12/2011), com o valor de R\$ 721.800,00.	347
4º Termo Aditivo	30/12/2011	Prorrogar a vigência do contrato por mais 6 meses (vigência de 01/01/2012 até 30/06/2012), com o valor de R\$ 1.443.600,00.	382
Apostila nº 1	02/02/2012	Alteração da Dotação Orçamentária quanto ao Programa de Trabalho que era 08.122.6009.8517-0032 e passa a ser o 08.306.6227.4173-0001 – Manutenção de Serviços Gerais - SEDEST a partir de mar/2012.	398
5º Termo Aditivo	29/06/2012	Prorrogar a vigência do contrato por mais 3 meses (vigência de 01/07/2012 até 30/09/2012), com o valor de R\$ 767.250,00, bem como reajustar o valor contratual, aplicando-se o índice de 6,2968% ao valor unitário, passando de R\$ 16,04 para R\$ 17,05, de forma que o valor estimado mensal passa de R\$ 240.600,00 para R\$ 255.750,00.	609
6º Termo Aditivo	28/09/2012	Prorrogar a vigência do contrato por mais 6 meses (vigência de 01/10/2012 até 30/03/2013), com o valor de R\$ 325.421,73 para 2012, bem como reajustar o valor contratual, aplicando-se o índice de 7,9320% ao valor unitário, passando de R\$ 17,05 para R\$ 18,40.	731
7º Termo Aditivo	28/03/2013	Prorrogar a vigência do contrato por mais 6 meses (vigência de 01/04/2013 até 30/09/2013), no valor de R\$ 1.656.000,00.	858
Relatório Final de Execução do Contrato	16/10/2013	Opina pela não prorrogação do contrato tendo em vista a finalização do procedimento licitatório para o mesmo serviço.	880-881

Antes da assinatura do Terceiro Termo Aditivo, de acordo com a fl. 333, foi feito o cálculo de reajuste com base no INPC, conforme previsto no item 5.2 da cláusula quinta do contrato. O valor a ser praticado, com o reajuste de 7,39458%, passaria de R\$ 16,04 para R\$ 17,23. Porém, não há previsão para o início do pagamento do novo valor, apesar de haver a previsão no contrato, conforme abaixo:

5.2 – Os Contratos celebrados com prazo de vigência superior a doze meses, terão seus valores, anualmente, reajustados por índice adotado em lei, ou na falta de previsão específica, pelo índice Geral de Preços-Disponibilidade Interna – IGP-DI.

No Relatório Circunstanciado de execução do contrato (fls. 351-353), de 06/12/2011, o executor informa que foram encaminhadas solicitações de preços de serviço e que a empresa Águila Express Ltda. (CNPJ: 03.608.196/00014-909) (fls. 359-360) ofertou preço inferior (R\$ 16,00) ao contratado atual (R\$ 16,04), não recebendo outras propostas. Para tanto, foram utilizados preços apresentados anteriormente para calcular o preço médio do mercado e justificar a não interrupção do contrato:

Com relação às propostas de estimativa de preços a empresa Águila Express Ltda. ofertou valor abaixo (R\$ 16,00) do que é contratado atualmente (R\$ 16,04), porém pela complexidade do objeto do contrato, não foi possível obter mais propostas. Foi utilizada a cotação realizada no mês de maio do presente ano pela então executora do contrato, (folha nº 281/processo nº 380.002.952/2009).

Entendo S.m.j que o contrato não deve ser interrompido tendo em vista a necessidade permanente do serviço ora contratado para suprir a falta de alimentação



dos beneficiários e da vantagem financeira para a SEDEST, conforme comparativo de pesquisa de preços por meio de propostas em anexo.

Após encaminhamento à Procuradoria Geral do DF solicitando pronunciamento a respeito do reajuste contratual, foi emitido o Parecer nº 427/2012 – PROCAD/PGDF de 02/05/2012 (fls. 422-430):

(...)

No caso dos autos, o fato de o pedido de reajuste ter sido formulado antes da assinatura do Segundo Termo Aditivo não implica, a nosso ver, o reconhecimento do direito ao reajuste já a partir daquela prorrogação contratual, haja vista que não houve prévia análise quanto ao pedido de reajustamento, tendo sido firmado o Termo Aditivo sem qualquer ressalva nesse sentido.

Equívocou-se o órgão consulente às fls. 337/338 ao postergar a análise do pedido de reajuste para período posterior à celebração do termo aditivo, haja vista que o conhecimento prévio do preço a ser pago é condição determinante para a decisão da Administração de prorrogar ou não o contrato. Nesse sentido, colha-se o seguinte excerto do Parecer nº 280/2012-PROCAD/PGDF, da lavra da ilustre Procuradora do Distrito Federal Dr<sup>a</sup>. Fabíola de Moraes Travassos:

“O edital e o contrato nº 55/2009 preveem o reajuste caso o contrato fosse prorrogado, ultrapassando os 12 meses previstos na Lei nº 9.069/95.

Contudo, é inviável a concessão de reajuste considerando que os termos aditivos firmados preveem expressamente que permanecem inalteradas as demais cláusulas do Contrato a que se refere o presente termo aditivo.

É que a análise de pedido de reajuste deve preceder a assinatura de aditivo de prorrogação, no caso de contrato para prestação de serviços continuados, por influenciar no valor do contrato e na verificação de sua economicidade, ainda que se trate de prestador de serviços exclusivo, sob pena de violação do Princípio da Segurança Jurídica da Administração.

É que nos contratos de prestação de serviços continuados a prorrogação se assemelha à noção de uma renovação contratual, porquanto a contratada se dispõe a executar os mesmos serviços já prestados à Administração por um período adicional de tempo.

Assim, a aplicação do reajuste dependerá de expressa previsão do edital, no contrato e no instrumento de prorrogação (aditivo), porquanto o conhecimento prévio do preço a ser pago no período subsequente é condição determinante para a decisão da Administração de prorrogar ou não o contrato.”

Destarte, observa-se que o reajuste se mostra cabível a partir da celebração do Terceiro Termo Aditivo (30/09/2011), eis que o período pretérito está coberto pela preclusão, conforme iterativos pronunciamentos desta Casa.

A Assessoria Jurídico-Legislativa, ao avaliar o conteúdo do Parecer da PGDF, entende que (fls. 438-439):

O direito à incidência do reajuste contratual dá-se a partir da vigência do Terceiro Termo Aditivo. Assim, uma vez apurado o índice aplicável, a fatura imediatamente seguinte deveria ter sido contemplada com o novo valor.

Registre-se o fato de que a apuração em foco restou efetivada em 28/09/2011 – fl. 333, logo, o valor ali calculado deve incidir a partir de 30/09/2011.



Na eventualidade de uma nova prorrogação contratual, é possível novo reajuste a partir de 30/09/2012, utilizando-se idênticos critérios.

(...)

Apesar da questão indicada não ter sido enfrentada diretamente pela Douta Procuradoria em seu Parecer nº 427/2012, entende-se esta AJL pelo cabimento de reconhecimento de dívida para pagamento da diferença acumulada entre o valor pago e o devido, no período de vigência do Terceiro Termo Aditivo.

Os cálculos de reajuste foram com base no índice IGP-DI (FGV), que totalizava 7,45958% para o período (10/2010 a 09/2011), ou seja, passando o valor unitário de entrega das cestas de R\$ 16,04 para R\$ 17,24 (440-441).

Porém, no Relatório Circunstanciado de Execução do Contrato nº 18/2010, emitido pelo executor do contrato, de 18/06/2012 (fls. 451-453), informa que foi realizada ampla pesquisa de mercado, obtendo-se o valor médio do serviço de entrega de R\$ 17,05, abaixo do valor reajustado.

(...) o valor unitário médio constatado na pesquisa de preços de R\$ 17,05. As partes acordaram que tal valor se mostra mais vantajoso para a Administração e para a Empresa Contratada.

(...)

Em conclusão, s.m.j, recomenda-se a renovação do contrato nº 018/2010-SEDEST pelo período de 12 (doze) meses tendo em vista a continuidade dos serviços prestados pela empresa Contratada, a vantagem financeira para Administração do valor de mercado de R\$ 17,05 aceito pela contratada e justificativa apresentada do parágrafo anterior.

Pesquisa de Mercado – fl. 455					
Empresa	VI. Unit.	Quant. Mês	Quant. Ano	VI. Mês	VI. Ano
DAM (CNPJ: 04.393.398/0001-24)	17,24	15.000	180.000	258.600,00	3.103.200,00
RG Beta (CNPJ: 15.475.236/0001-51)	11,35	15.000	180.000	170.250,00	2.043.000,00
JVC (CNPJ: 37.404.241/0001-06)	16,50	15.000	180.000	247.500,00	2.970.000,00
CAL (CNPJ: 08.241.158/0001-65)	21,28	15.000	180.000	319.200,00	3.830.400,00
FRUTELLA (CNPJ: 08.504.799/0001-65)	19,90	15.000	180.000	298.500,00	3.582.000,00
AQUILA CNPJ: 03.608.196/00014-909	16,00	15.000	180.000	240.000,00	2.880.000,00
<b>Valor Médio</b>	<b>17,05</b>	<b>15.000</b>	<b>180.000</b>	<b>255.675,00</b>	<b>3.068.100,00</b>

Após manifestação da empresa, a Diretoria de Orçamento e Finanças da SEDEST (fls. 590), entendeu que o reajuste devido seria de 6,2968% para alcançar R\$ 17,05, preço médio obtido por meio de pesquisa de mercado. Para efetivação do reajuste e da prorrogação do contrato por mais 3 meses foi assinado o Quinto Termo Aditivo, em 29/06/2012.

Em reunião realizada em 28/09/2012, onde estavam presentes o Subsecretário de Administração Geral, o Coordenador Executivo de Programas de Segurança Alimentar e Nutricional e a Chefe da Assessoria Jurídico-Legislativa, foi redigida Ata de Reunião (fls. 706-707), onde constava que, haviam recebido apenas uma resposta em pesquisa junto a 38 empresas, sendo esta juntada à pesquisa anterior, obtendo-se o valor médio de mercado de R\$



17,26. Entretanto, por entenderem que o preço cotado pela empresa RG Beta era inexequível e discrepante dos preços de mercado – R\$ 11,35, decidiram por excluir a cotação apresentada e obtiveram novo preço médio do serviço de R\$ 18,45, esse valor condizente com o obtido pelo valor reajustado com base no IGP-DI, de R\$ 18,42, período de 09/2011 a 10/2012 (R\$ 17,05 x 1,0804956). Como sugestão, decidiram propor à empresa o valor de R\$ 18,40. Além disso, decidiram por prorrogar por mais 6 meses ou até que se concluísse o processo licitatório, com novo Projeto Básico, mais adequado aos anseios da Secretaria.

Entretanto, entende-se que a Administração deveria provar a inexecuibilidade da proposta antes de desclassificá-la, com base nos custos de distribuição das cestas de alimentos, conforme encontrado na doutrina:

“ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO EDITAL. INOBSERVÂNCIA. PROPOSTA INEXEQUÍVEL. Impõe-se a manutenção do ato que desclassificou proposta apresentada em desconformidade com as regras editalícias e inexequível.” (TJMG, APELAÇÃO CÍVEL Nº 1.0024.06.120249-5/002).

A desclassificação da proposta por irrisoriedade de preço depende da evidenciação da inviabilidade de sua execução, tendo em vista a compatibilidade entre os custos reconhecidos pelo licitante e aqueles praticados no mercado. Também deverá ser examinado se o coeficiente de produtividade previsto na proposta (ainda que implicitamente) é adequado aos termos previstos para execução do contrato.

Filho, Marçal Justen, Comentários à Lei Licitações e Contratos Administrativos, 8ª edição, Ed. Dialética, pág. 472).

#### **Acórdão 2047/2006 Primeira Câmara**

Solicite ao contratado comprovação do aumento de custos que justifique o reajuste de preços.

O Sexto Termo Aditivo foi assinado em 28/09/2012, com a finalidade de prorrogar por mais 6 meses a vigência do contrato e reajustar o valor unitário, aplicando o índice de 7,9320%, passando o valor unitário de entrega das cesta de R\$ 17,05 para R\$ 18,40.

#### **Causa**

Inexistência de procedimento objetivo para reajuste contratual de serviços continuados.

#### **Consequência**

Possibilidade de pagamento superior ao praticado no mercado para o serviço de distribuição de cestas, tendo em vista que os reajustes deveriam ser pautados pela comprovação do aumento de custos do serviço, conforme prevê o Acórdão nº 2047/2006 – TCU Primeira Câmara.

#### **Manifestação do Gestor**

Os Gestores se manifestam conforme a seguir:



#### 2.4 - REAJUSTE CONTRATUAL COM BASE EM PESQUISA DE MERCADO FALHA

- as recomendações dessa Controladoria quanto a "*Fazer constar nos contratos referente aos processos de natureza continuada, critério objetivo de reajuste do valor contratual...*", e, também de se consultar a PGDF quando "*. . . houver dúvidas quanto à concessão de reajuste*" foram objeto de orientações aos setores desta Secretaria afetos ao assunto para a devida observância.

#### **Análise do Controle Interno**

Conforme noticiado pelo Gestor, as recomendações foram objeto de orientações aos setores da Unidade, porém, não foram disponibilizados os documentos/normativos produzidos no órgão para cumprimento de tal providência.

Assim, permanecem as recomendações do Relatório Preliminar até que as medidas anunciadas possam ser comprovadas.

#### **Recomendação**

a) Fazer constar nos contratos referente aos processos de natureza continuada, critério objetivo de reajuste do valor contratual, com base nos decisões dos órgãos de controle e pareceres da PGDF, e com base em comprovação do aumento dos custos para a prestação do serviço continuado;

b) Quando houver dúvidas quanto à concessão de reajuste, provocar a PGDF tempestivamente para pronunciar-se a respeito.

**V - CONCLUSÃO**

Em face dos exames realizados, foram constatadas as seguintes falhas:

<b>GESTÃO</b>	<b>SUBITEM</b>	<b>CLASSIFICAÇÃO</b>
GESTÃO DE SUPRIMENTOS DE BENS E SERVIÇOS	2.1 e 2.2	Falhas Graves
GESTÃO DE SUPRIMENTOS DE BENS E SERVIÇOS	2.3 e 2.4	Falhas Médias
GESTÃO ORÇAMENTÁRIA	1.2	Falhas Formais
GESTÃO ORÇAMENTÁRIA	1.1	Não se aplica

Brasília, 10 de agosto de 2015.

**CONTROLADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL.**