



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
Secretaria de Estado de Transparência e Controle
Controladoria-Geral



RELATÓRIO DE INSPEÇÃO Nº 12/2013-DIRAG I/CONAG/CONT-STC

Unidade: Administração Regional de Sobradinho
Processo nº: 480.000.366/2013
Assunto: Inspeção com o objetivo de verificar possíveis irregularidades no Contrato de Execução de Obras n.º 10/2013-RA V, que trata das reformas do ginásio de esporte Agostinho Lima e da biblioteca pública de Sobradinho.
Exercício: 2013

Senhor Diretor,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço nº 105/2013-CONT/STC, de 25/07/2013, do Controlador-Geral da Secretaria de Transparência e Controle do Distrito Federal, apresentamos o relatório decorrente dos trabalhos de inspeção realizada no Processo nº 134.000.791/2012.

I – ESCOPO DO TRABALHO

O trabalho de inspeção foi realizado no período de 25/07/2013 a 02/08/2013 com o objetivo de emitir opinião quanto a possíveis irregularidades no Contrato n.º 10/2013-RA V, que trata da reforma do estádio Augustinho Lima e da biblioteca pública de Sobradinho.

Os exames consistiram na análise do processo em epígrafe, com ênfase nos atos de formalização da licitação.

II – PLANEJAMENTO DA AUDITORIA

METODOLOGIA

A elaboração do Plano de Auditoria considerou a análise processual, com formulação do problema focal de auditoria e questões que serão respondidas ao longo do presente relatório.

PROBLEMA FOCAL DA AUDITORIA

A equipe formulou o seguinte problema focal de auditoria:

Em que proporção a Administração Regional de Sobradinho aplicou as normas de licitação e os princípios da Administração Pública na formalização processual do objeto constante no Processo nº 134.000.791/2013: “Contratação de empresa com mão-de-obra para reforma do ginásio poliesportivo Agostinho Lima e reforma da



biblioteca pública, ambos de Sobradinho/DF.”, especialmente quanto à legalidade na adesão a ata de registro de preço, ao projeto básico, à estimativa do quantitativo, preços e detalhamento da obra em projetos e planilhas?

PONTOS CRÍTICOS DE CONTROLE

Foram identificados os Pontos Críticos de Controle, detalhados na respectiva Matriz de Planejamento por Questões de Auditoria, com vistas à elucidação do Problema Focal de Auditoria, agregando as exigências da Ordem de Serviço nº 105/2013-CONT/STC, no conjunto dos exames propostos.

PONTOS CRÍTICOS DE CONTROLE	
A.	Adequação formal do procedimento licitatório às normas básicas de licitação
B.	Adequação dos quantitativos da planilha de orçamento de custos e especificações técnicas descritos no projeto básico.
C.	Adequação dos preços unitários dos serviços praticados no SINAPI, mês de referência: julho/2013, em busca da verificação de possível pesquisa de mercado.
D.	Verificação dos projetos técnicos (plantas) fornecidos pela Administração, com objetivo de aferir se foram utilizados como referência para confecção das planilhas quantitativas da obra.
E.	Verificação se a obra está em execução.

QUESTÕES DE AUDITORIA

Tendo por fundamento os Pontos Críticos de Controle, foram formuladas as questões de auditoria, abaixo descritas, com detalhamento de procedimentos de auditoria específicos, que visaram a instruir a operacionalização das ações de controle a serem desenvolvidas:

REFERÊNCIA		QUESTÃO DE AUDITORIA		SUBITEM DO RELATÓRIO
A	Adequação formal do procedimento licitatório às normas básicas de licitação	A.1	A modalidade de licitação utilizada encontra suporte fático e jurídico?	1.1
		A.2	Há projeto básico a respaldar a demanda licitatória e foi elaborado de acordo com as exigências legais?	1.2
B	Adequação dos quantitativos da planilha de orçamento de custos e especificações técnicas descritos no projeto básico.	B.1	Existem projetos técnicos prévios, com responsáveis?	2.1
		B.2	Há memória de cálculo que dê suporte aos quantitativos e especificações apresentados na planilha orçamentária?	2.2
C	<i>Adequação dos preços unitários dos serviços praticados no SINAPI, mês de referência: julho/2013, em busca da verificação de possível sobrepreço.</i>	C.1	Há compatibilidade dos preços unitários com a tabela SINAPI, havendo indicativos de sobrepreço?	3.1
D	Verificação quanto à execução da obra	D.1	A execução da obra foi iniciada e está sendo executada de acordo com o projeto básico?	4.1



III – INTRODUÇÃO

O presente relatório decorre de determinação contida na Ordem de Serviço nº 105/2013-CONT/STC, publicada no DODF nº 153, de 26/07/2013, objeto de inspeção quanto a possível irregularidade no processo licitatório para reforma do estádio Augustinho Lima e da biblioteca pública, ambos de Sobradinho.

Os trabalhos foram conduzidos na sede da Controladoria e na Unidade, no período de 25/07/2013 a 02/08/2013 e incluíram a verificação de documentos constantes no Processo nº 134.000.791/2012 e vistoria da obra.

A despesa, no montante de R\$ 1.495.310,44, correu à conta do Programa de Trabalho 15.451.6003.3903.9655 – Reforma de prédios e próprios da Administração Regional de Sobradinho, constante da Lei Orçamentária Anual, em favor da empresa ENGIX Construções e Serviços Ltda.-ME, CNPJ nº 03.422.281/0001-69.

O Contrato de Execução de Obras nº 10/2013-RA V, foi assinado em 11/07/13, com a consequente emissão da Nota de Empenho nº 2013NE00235, valor R\$ 1.165.364,73 referente à reforma do ginásio poliesportivo e Nota de Empenho global nº 2013NE00236, valor R\$ 329.945,71 referente à reforma da biblioteca pública.

Os servidores responsabilizados pelas falhas apontadas no presente relatório estão demonstrados na matriz de responsabilização anexa.

IV – DESENVOLVIMENTO DA AUDITORIA

1 – PONTO CRÍTICO DE CONTROLE – REFERÊNCIA “A”

Adequação formal do procedimento às normas básicas de licitação.

O objetivo do exame desse ponto crítico de controle consiste em verificar se os procedimentos licitatórios utilizados pela Administração Regional atenderam às normas gerais de licitação, em especial o Decreto nº 33.662 de 15 de maio de 2012, então vigente, que dispõe sobre adesão à ata de registro de preços e de contratação emergencial por órgãos da Administração Direta e Indireta do Distrito Federal, e guarda consonância com o entendimento prevalente dos órgãos de controle.



A.1 – QUESTÃO DE AUDITORIA 1

1.1) A modalidade de licitação utilizada encontra suporte fático e jurídico?

Situação fática a embasar o procedimento licitatório:

Em análise às justificativas apresentadas pela Unidade para deflagrar o procedimento licitatório em exame, a Equipe de Auditoria identificou no processo, Relatório Técnico de Visita à Biblioteca Pública, fls. 99/112 e Relatório Técnico de Visita ao Ginásio Poliesportivo, fls. 113/122, que constam inspeções às instalações físicas e levantamento das necessidades, descrevendo e fotografando as reformas necessárias nos citados prédios. Portanto, constatou-se a existência de suporte fático a embasar o certame.

Suporte jurídico a embasar o procedimento licitatório - Análise dos atos relacionados à deflagração do certame:

A Equipe constatou que a deflagração do procedimento licitatório em exame foi precedida dos requisitos constantes do Decreto nº 33.662/2012, que dispõe sobre os procedimentos de adesão à ata de registro de preços e de contratação emergencial no âmbito do Distrito Federal, **exceto** quanto aos requisitos previstos no art. 4º incisos I, II, IV e VII, que carecem de demonstração.

Primeiramente, temos por certo que as demonstrações previstas no art. 4º do citado Decreto é um ônus da Unidade que deseja aderir à ata de registro de preço e deverão constar formalmente no processo. Neste raciocínio, compulsando os autos não localizamos:

1) justificativa da adoção do sistema de registro de preços em detrimento de regular procedimento licitatório. Verificamos que a Unidade recebeu destinação orçamentária em julho de 2013 e logo em seguida aderiu à ata registrada, ignorando o regular procedimento licitatório sem justificativa;

2) comprovação de que a adesão global à ata registrada se restringiu a 100% dos quantitativos. Quanto a esta exigência, a Procuradoria do DF se manifestou no Parecer nº 1.191/2009 – PROCAD/PGDF, esclarecendo que, para evitar burla ao regular procedimento licitatório e aos seus princípios, cumpre à Administração Pública do Distrito Federal e ao órgão gerenciador da Ata de Registro de Preços, o respeito ao quantitativo originalmente licitado, leia-se, a soma de todas as adesões não pode ultrapassar o quantitativo originalmente previsto.

Verificamos por amostragem que a Unidade não ultrapassou o quantitativo registrado em ata, porém, não temos parâmetro para afirmar se a soma de todas as adesões não ultrapassou o quantitativo originalmente previsto, o que compete à Unidade demonstrar:

3) termo de referência que demonstre a adequação da demanda às especificações constantes do edital da ata de registro de preços. Consta no processo termo de referência, fls. 02/96,





que não cumpre a exigência da norma. Não há evidência de adequação da demanda da Unidade às especificações do edital. O termo de referência que consta no processo é uma cópia do termo constante no Pregão Eletrônico 036/2012 do BRB, inclusive com itens que não se adequam à necessidade da Unidade, como por exemplo, remoção de meio fio, remoção de portas de vidro, remoção de película, remanejamento de portas de vidro, remanejamento de bancada de granito com cuba, escavações, etc.

A.2 – QUESTÃO DE AUDITORIA 2

1.2) Há projeto básico a respaldar a demanda licitatória e foi elaborado de acordo com as exigências legais?

Não há projeto básico. O que respaldou a demanda licitatória, fls. 02/97, foi um termo de referência idêntico ao termo de referência do Pregão Eletrônico 036/2012-BRB, fls. 315/410, que não atende à Unidade por conter prescrição de serviços estranhos às suas necessidades e não ser apto a substituir o projeto básico, confrontando o que prescreve o art. 7º da Lei nº 8.666/93.

A Lei nº 8.666/93, no art. 7º, prevê a obrigatoriedade do projeto básico, devendo ser anterior à licitação, e a existência prévia de planilhas com orçamentos detalhados que expressem a composição dos custos unitários, sendo vedado o fornecimento de material ou serviço sem previsão no projeto básico e responsabilização de quem deu causa à irregularidade.

É certo, também, que o projeto básico para execução de obras deve ser composto pelos elementos abaixo especificados, o que não ocorreu, pois o processo contém somente termo de referência que faz às vezes de memorial descritivo:

- do Memorial Descritivo dos itens que o compõe, detalhando a natureza, as particularidades e as técnicas empregadas para execução completa dos serviços e obras pretendidas;
- das Especificações Técnicas, onde são detalhados quais materiais, equipamentos e mão de obra serão utilizados para execução da obra ou serviço;
- dos Projetos Arquitetônicos necessários para compreensão do serviço ou obra, com planta baixa, vistas, cortes, implantação, etc;
- do Memorial de Cálculo, que fornece o histórico de como foram definidos os quantitativos dos insumos utilizados na planilha orçamentária;
- da Planilha Orçamentária, que definirá o custo total da obra, e também indicará qual a data base e a tabela oficial utilizada para adoção dos custos; e
- da Planilha Detalhada da Composição do BDI, que fornecerá os índices adotados pela Administração como base para incidir sobre o custo resultante da Planilha Orçamentária, definindo assim, o preço base para realização do processo licitatório.

Logo, o termo de referência deve ser um anexo ao projeto básico, e não o substitui.



CONCLUSÃO RELATIVA AO ITEM A

A análise conduzida pela Equipe nos itens específicos do presente relatório evidenciou que:

- 1) foi comprovada a necessidade de reformas no ginásio de esporte e na biblioteca pública de Sobradinho, portanto, houve suporte fático para deflagração do certame;
- 2) houve suporte jurídico para deflagração do certame, entretanto, a Unidade não atendeu aos requisitos previstos no art. 4º incisos I, II, IV e VII do Decreto nº 33.662/2012, não demonstrando no processo justificativa da adoção do sistema de registro de preços em detrimento de regular procedimento licitatório;
- 3) não houve comprovação de que a adesão global à ata registrada se restringiu a 100% dos quantitativos; e
- 4) não há projeto básico no processo, a Unidade se utilizou de termo de referência para fazer as vezes de projeto básico, que não o substitui, em desconformidade com art. 7º da Lei nº 8.666/93.

2 – PONTO CRÍTICO DE CONTROLE – REFERÊNCIA “B”

Adequação dos quantitativos da planilha de orçamento de custos e especificações técnicas descritos no projeto básico.

O ponto crítico de controle pretendeu verificar a existência de projetos técnicos e sua compatibilização com os quantitativos da planilha de orçamento de custos elaborada pela Administração e as especificações técnicas descritas no projeto básico.

B.1 – QUESTÃO DE AUDITORIA 1

2.1) Existem projetos técnicos prévios, com responsáveis?

Não há projeto técnico referente às reformas. No processo constam plantas arquitetônicas das Unidades a serem reformadas (plantas baixas, vistas e cortes), sem relação com as reformas contratadas e as planilhas acostadas ao processo.

A Unidade apresentou projetos arquitetônicos, fls. 546/554, porém, sem assinatura do responsável técnico e sem referência a que se prestam. Os referidos projetos não permitem a





compreensão dos serviços ou obras que serão realizados, locais e os quantitativos. O que constam nos autos são plantas baixas, vistas e cortes dos prédios onde ocorrerão as obras, sem maiores especificações detalhadas da necessidade da Unidade e da reforma a ser executada. Não há compatibilidade entre as plantas acostadas nos autos, os quantitativos apresentados nas planilhas orçamentárias e as reformas a serem realizadas. Como as plantas estão datadas de junho de 2009 e o processo foi autuado em setembro de 2012, há indícios de que tais documentos não foram referência para a contratação das reformas a serem executadas.

B.2 – QUESTÃO DE AUDITORIA 2

2.1) Há memória de cálculo que dê suporte aos quantitativos e especificações apresentados na planilha orçamentária?

Não há memória de cálculo que dê suporte aos quantitativos e especificações da planilha orçamentária. A Unidade não apresentou memória de cálculo sistematizada que desse suporte às especificações técnicas e os quantitativos dos serviços e da localização da obra nos próprios a serem reformados.

Consta planilha quantitativa global de materiais e serviços para reforma da biblioteca, fls. 123/126 e planilha quantitativa global de materiais e serviços para reforma do ginásio de esportes, fls. 127/131, porém sem correlação com as reformas que devem ser executadas, inclusive sem especificar de forma detalhada a quantidade, o local da aplicação do material/serviço contratado. Também, as planilhas estão sem identificação do autor e data da elaboração.

Exemplificando, não se sabe onde será aplicado 992m² de piso granitina, item 10.17 da planilha; ou 252m² de pastilha cerâmica, item 9.6; ou 4.760m² de pintura esmalte para esquadria metálica, item 14.4; deixando o critério para aplicação do material/serviço a ser definido pela Unidade por conveniência, ou a critério da contratada.

Verificamos, ainda, que a quantidade de material aderida em ata não pode ser comparada com a real necessidade da Unidade, pois esta não foi demonstrada. Neste raciocínio, conforme amostra a seguir e com base nas medições realizadas pela equipe de auditoria nos locais a serem reformados, identificamos que os quantitativos de materiais aderidos estão superdimensionados, ultrapassando a real necessidade do material a ser empregado nas reformas.

ITEM ATA	ESPECIFICAÇÃO DO ITEM	QUANT.	VALOR TOTAL
9.2	Fornecimento e aplicação de reboco paulista	1.944m ²	24.436,08
9.6	Fornecimento e aplicação em revestimento em pastilha cerâmica	252m ²	22.126,68
14.4	Pintura esmalte para esquadria metálica	4.760m ²	63.688,80
10.17	Fornecimento e instalação de piso em granitina	1.312m ²	60.352,00
10.4	Fornecimento e aplicação de piso cerâmico 20x20cm de 1º linha	996m ²	24.671,64



Também, localizamos Termo de Notificação nº 500/2012 de 06/08/12 da Secretaria de Operações de Defesa Civil, que relata que o mezanino superior do ginásio apresenta desnível, com infiltração na estrutura e armadura exposta e oxidada, necessitando de reforma estrutural urgente. Como consequência, o 2º pavimento do ginásio está isolado com uma mureta de tijolo, sem possibilidade de uso, aguardando reforma estrutural, que não está prevista na reforma contratada.

Portanto, a Unidade assinou Contrato de Execução de Obras nº 10/2013 – RA V, fls. 627/629, com a empresa contratada sem especificar o serviço a ser prestado.

CONCLUSÃO RELATIVA AO ITEM B

A análise conduzida pela Equipe nos itens específicos do presente relatório evidenciou que:

- 1) existem plantas arquitetônicas das Unidades a serem reformadas (plantas baixas, vistas e cortes), sem relação com as reformas contratadas e as planilhas acostadas ao processo, sem responsáveis e sem utilidade aos fins a que se prestam, pois não indicam quais serviços ou obras serão realizadas e em quais locais; e
- 2) existem planilhas globais de materiais e serviços que não apresentam correlação com as obras contratadas, com itens em quantidade superdimensionados, sem identificação do autor e sem data. As referidas planilhas não especificam de forma detalhada a quantidade e o local da aplicação do material/serviço contratado, deixando a definição do serviço a ser executado a critério da Unidade, por conveniência, ou a critério da contratada.

3 – PONTO CRÍTICO DE CONTROLE – REFERÊNCIA “C”

Adequação dos preços unitários dos serviços praticados no SINAPI, mês de referência: julho/2013, em busca da verificação de possível sobrepreço.

O objetivo do exame realizado nesse ponto de controle foi verificar a compatibilidade dos preços unitários constantes na planilha orçamentária, elaborada pela Unidade auditada, com a Tabela referência do SINAPI, mês julho 2013.





C – QUESTÃO DE AUDITORIA 1

3.1) Há compatibilidade dos preços unitários com a tabela SINAPI, havendo indicativos de sobrepreço?

A Unidade não indicou a tabela utilizada como parâmetro, porém, atenta à materialidade dos custos de serviços unitários, a Equipe de Auditoria destacou amostra na planilha orçamentária que correspondesse a uma representatividade de 13,05% do valor total da obra e comparou com a tabela SINAPI.

Seguem abaixo os preços que foram comparados com a fonte SINAPI julho/2013 e a planilha registrada.

ITEM ATA	ITEM SINAPI	ESPECIFICAÇÃO DO ITEM	VALOR ATA	VALOR SINAPI	QUANT.	VALOR TOTAL	REPRESENTATIVIDADE
9.2	74201	Fornecimento e aplicação de reboco paulista	12,57	16,91	1.944m ²	R\$ 24.436,08	1,63%
9.6	73667	Fornecimento e aplicação em revestimento em pastilha cerâmica	87,59	114,47	252m ²	R\$ 22.126,68	1,48%
14.4	73924	Pintura esmalte para esquadria metálica	13,38	15,34	4.760m ²	R\$ 63.688,80	4,26%
10.17	84191	Fornecimento e instalação de piso em granitina	46,00	56,23	1.312m ²	R\$ 60.352,00	4,03%
10.4	6060	Fornecimento e aplicação de piso cerâmico 20x20cm de 1º linha	25,54	36,31	996m ²	R\$ 24.671,64	1,65%
VALOR TOTAL DA AMOSTRA E REPRESENTATIVIDADE						R\$ 195.275,20	13,05%

Ao ser realizada a comparação, ficou evidenciada a compatibilização dos custos unitários utilizados com a Tabela referência do SINAPI, mês julho 2013, o que demonstra que, apesar de não citar a utilização da tabela SINAPI como referência, a Unidade contratou com preços inferiores aos indicados na tabela SINAPI.

CONCLUSÃO RELATIVA AO ITEM C

A análise conduzida pela Equipe nos itens específicos do presente relatório evidenciou que há compatibilidade dos custos unitários utilizados com a Tabela do SINAPI, mês julho 2013, mesmo que a Unidade não tenha indicado a tabela utilizada como parâmetro, não sendo detectado, portanto, sobrepreço.

4 – PONTO CRÍTICO DE CONTROLE – REFERÊNCIA “D”

Verificação quanto à execução da obra.

O ponto crítico de controle pretendeu verificar se a obra havia sido iniciada e se estava de acordo com o projeto básico e planilha orçamentária.



D – QUESTÃO DE AUDITORIA

A execução da obra foi iniciada e está sendo executada de acordo com o projeto básico?

Objetivando responder à questão, a equipe de auditoria realizou vistoria nos prédios onde a obra deveria ser executada, ginásio de esportes e biblioteca pública de Sobradinho e constatamos que a obra não foi iniciada, sem mobilização da empresa.

CONCLUSÃO RELATIVA AO ITEM D

A Equipe de Auditoria constatou que não teve início a execução da obra.

V – CONCLUSÃO DA INSPEÇÃO

1- MANIFESTAÇÃO DO GESTOR

A Secretaria de Estado de Transparência e Controle encaminhou Relatório Preliminar nº10/2013-DIRAG-I/CONAG/CONT/STC, por meio do Ofício nº 1547/2013-GAB/STC, datado de 20/09/2013 e recebido na Unidade em 24/09/2013, com objetivo de dar oportunidade ao dirigente máximo do órgão para pronunciar-se, em 30 dias, sobre a conclusão do referido relatório. Contudo, até a presente data, não houve manifestação por parte do Administrador Regional de Sobradinho – RA V.

2- ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO

Em razão da ausência da manifestação do Administrador Regional da Unidade, mantemos as recomendações do Relatório Preliminar nº 10/2013-DIRAG-I/CONAG/CONT/STC.

3- RECOMENDAÇÕES

Em razão das conclusões apresentadas no presente relatório, recomendamos à Unidade:

1. proceder à apuração de responsabilidade disciplinar, nos termos da Lei Complementar nº 840/2011, em razão das seguintes irregularidades detectadas:





- a) ausência de justificativa para adoção do sistema de registro de preço em detrimento de regular procedimento licitatório; ausência de comprovação de que a soma das adesões não ultrapassou o quantitativo registrado em ata; ausência de termo de referência que demonstre adequação da demanda às especificações constantes da ata registrada (subitem A.1, relativo à conclusão do item A), o que configura violação do art. 4º, incisos I, II, IV e VII do Decreto nº 33.662/2012;
- b) ausência de projeto básico (subitem A.2, relativo à conclusão do item A), violando o art. 7º da Lei nº 8.666/93;
- c) ausência de projetos arquitetônicos referentes às reformas (subitem B.1, da conclusão relativa ao item B) violando o art. 7º da Lei nº 8.666/93; e
- d) ausência de memorial de cálculo que dê suporte aos quantitativos e especificações apresentadas na planilha orçamentária, inclusive com quantitativos de materiais superdimensionados (subitem B.2, da conclusão relativa ao item B) violando o art. 7º da Lei nº 8.666/93.

Brasília, 29 de outubro de 2013.

SECRETARIA DE TRANSPARENCIA E CONTROLE DO DISTRITO FEDERAL

