



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



## **RELATÓRIO DE INSPEÇÃO Nº 08/2013-DIRAG-I/CONAG/CONT/STC**

**UNIDADE: ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DE SÃO SEBASTIÃO – RA XIV**

**PROCESSO Nº: 480.000.259/2013**

**ASSUNTO:** Inspeção com o objetivo de verificar denúncia veiculada nos órgãos de imprensa acerca da aquisição e instalação de containers pelas Administrações Regionais.

Senhor Diretor,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço nº 50/2013-CONTROLADORIA/STC, de 02/05/2013, do Controlador-Geral da Secretaria de Transparência e Controle do Distrito Federal, apresentamos o relatório decorrente dos trabalhos de inspeção realizada no **Processo nº 144.000.675/2012**, tendo por objetivo apurar denúncia veiculada em 08/04/2013, nos órgãos de imprensa, acerca da supostas irregularidades no processo de aquisição e instalação de containers no âmbito da RA-XIV.

### **II - ESCOPO DO TRABALHO**

O trabalho de inspeção foi realizado no período de 06/05/2013 a 13/05/2013 com o objetivo de emitir opinião sobre a denúncia veiculada em órgãos de imprensa acerca de supostas irregularidades no processo de aquisição e instalação de containers pelas Administrações Regionais.

Os exames consistiram na análise do processo em epígrafe, com ênfase nos atos de licitação, pagamento da despesa e verificação física dos equipamentos instalados.

### **III - PLANEJAMENTO DA AUDITORIA**

#### **METODOLOGIA**

A elaboração do Plano de Auditoria considerou as denúncias veiculadas em órgãos da imprensa quanto a possível prática de sobrepreço na cotação e estimativa de quantitativo dos containers adquiridos e instalados.



## PROBLEMA FOCAL DA AUDITORIA

A equipe formulou o seguinte problema focal de auditoria:

*Em que proporção a Administração Regional de São Sebastião seguiu as normas de licitação e os princípios da Administração Pública na aquisição e instalação de containers, especialmente quanto à estimativa do quantitativo, preço e especificações dos bens?*

## PONTOS CRÍTICOS DE CONTROLE

Com base nas denúncias veiculadas nos órgãos de imprensa, 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 50/2013, no conjunto dos exames propostos.

### PONTOS CRÍTICOS DE CONTROLE

- A. Adequação formal do procedimento às normas básicas de licitação.
- B. Adequação da quantidade dos bens à necessidade da Unidade, em face do que restou descrito no projeto básico.
- C. Adequação da cotação dos preços dos containers aos preços praticados no mercado.
- D. Adequação da instalação dos equipamentos em face do que foi planejado pela Unidade.

## 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:





ITEM	OBJETIVO DE AUDITORIA	SUBITEM DO RELATÓRIO		
A	Adequação formal do procedimento 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 tal projeto foi elaborado de acordo com as exigências legais?	1.2	
	A.3	Houve pesquisa de preço válida e comprobatória da vantajosidade da escolha?	1.3	
	A.4	A licitação foi adequadamente fracionada de forma a privilegiar a competitividade e a economia de escala?	1.4	
	A.5	Houve nomeação de executor do contrato e sua atuação atendeu às normas operacionais pertinentes?	1.5	
B	Adequação da quantidade dos bens à necessidade da Unidade, em face do que restou descrito no projeto básico.	B.1	A quantidade de containers adquirida e instalada está de acordo com a real necessidade da Região Administrativa?	2.1
C	Adequação da cotação dos preços dos containers e instalação aos preços praticados no mercado.	C.1	O preço dos containers, incluindo a instalação, está condizente com os serviços propostos em planilha orçamentária e com o preço praticado no mercado?	3.1
D	Adequação da instalação dos equipamentos em face do que foi planejado pela Unidade.	D.1	Há evidências de que os containers adquiridas foram todas instaladas nos locais especificados?	4.1

## II - INTRODUÇÃO

O presente relatório decorre de determinação contida na Ordem de Serviço nº 50/2032-CONT/STC, publicada no DODF nº 090, de 03/05/2013, objeto de inspeção derivada de denúncias de irregularidades relacionadas à execução contratual de instalação de containers no âmbito da RA-XIV, nos termos do Edital de Convite nº 10/2012 e Contrato de Execução de Obras nº 10/2012.

Os trabalhos foram conduzidos na sede da Unidade e incluíram a verificação da documentação contida nos autos do processo, a fim de analisar a adequação da despesa à luz da legislação vigente.



A despesa correu à conta do programa de trabalho 15.451.6208.1110.9751 – Execução de Obras de Urbanização – Instalação de containers em vias públicas (EPE), constante da Lei Orçamentária Anual, em favor da empresa Fiber Glass Construtora Ltda, CNPJ nº 03.819.129.0001/14, no montante de R\$ 146.336,10, visando o fornecimento de 34 containers – caixa coletora de lixo (descrição fl. 16) e a construção de suas respectivas baias; foi empenhada em 23/11/2012, mediante a NE nº 00244, na modalidade global.

Os servidores participantes do procedimento licitatório e consequente ajuste contratual são listados na matriz de responsabilidade abaixo:

MATRIZ DE RESPONSABILIDADE – RA XIV – SÃO SEBASTIÃO				
PROCESSO Nº 144.000.675/2012				
OBJETO: AQUISIÇÃO E INSTALAÇÃO DE CONTAINERS				
PROCEDIMENTOS	PARTICIPANTES			
	NOME RESPONSÁVEL	CARGO	MATRÍCULA Nº	ATIVIDADE
Abrir Procedimento Licitatório		Administrador Regional	***.855-*	A1
Elaborar Projeto Básico	-	-	-	E
Elaborar Projeto de Arquitetura		Diretora de Obras	*.***.051-*	E
Elaborar Caderno de Especificações		Diretora de Obras	***.283-**	E
Elaborar Planilha Orçamentária		Diretora de Obras	***.125-**	E
Aprovar Projeto Básico		Administrador Regional	***.855-*	A2
Emitir Parecer Jurídico		Chefe ASTEC	*.***.872-*	E
Aprovar a Despesa		Administrador Regional	***.855-*	A2
Licitar Objeto		Presidente da Comissão de Licitação	*.***.024-*	L
Homologar Licitação e Adjudicar Objeto		Administrador Regional	***.855-*	A1
Assinar Contrato		Administrador Regional	***.855-*	A1
Fiscalizar Contrato		Executor do Contrato	***.125-**	F
Atestar Notas Fiscais		Executor do Contrato	***.125-**	F
Autorizar o Pagamento da Despesa		Administrador Regional	***.855-*	A1
Liquidar e Pagar a Despesa		Gerente de Orçamento, Finanças e Contratos	***.545-*	P
LEGENDAS		A1 - AUTORIZAR A2 - APROVAR		



	<b>E = ELABORAR</b> <b>L = LICITAR</b> <b>C = CONTRATAR</b> <b>F = ATESTAR E FISCALIZAR</b> <b>P = LIQUIDAR E PAGAR</b>
--	---

A realização dos trabalhos de campo foi precedida de análise de ambiente conduzida pela Equipe, com o objetivo de estimar os riscos associados aos atos de gestão da RA-XIV no contexto do presente exame.

A análise incluiu entrevista com a atual Diretoria Geral de Administração da RA-XIV, realizada por ocasião da apresentação da Equipe na sede da Administração Regional de São Sebastião, seguida do exame exploratório dos processos requisitados, do qual resultou o seguinte diagrama de verificação de riscos que orientou os trabalhos de campo da Equipe de Auditoria:

<b>DIAGRAMA DE VERIFICAÇÃO DE RISCO (DVR)</b>	
<b>BAIXA PROBABILIDADE/ALTO IMPACTO</b>	<b>ALTA PROBABILIDADE/ALTO IMPACTO</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Ausência de projeto de arquitetura.</li><li>• Ausência de projeto básico.</li><li>• Ausência de aprovação de projeto básico por autoridade competente.</li><li>• Ausência de designação de executor de contrato.</li><li>• Ausência de prova de regularidade fiscal de credor.</li><li>• Aumento de custos durante a execução do contrato.</li><li>• Atestação de execução de etapa ou da documentação fiscal por servidor não designado.</li><li>• Impossibilidade de verificação total ou parcial do objeto pactuado.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Fracionamento do objeto pactuado.</li><li>• Ausência de pesquisa de preços ou aderência a sistema de referência de preços.</li><li>• Inclusão de itens desnecessários à execução dos serviços.</li><li>• Inclusão de itens e percentuais não integrantes de BDI - Bonificação de Despesas Indiretas.</li><li>• Ausência de comprovação de aquisição dos equipamentos junto a fornecedor habilitado.</li><li>• Ausência de relatórios de circunstanciados de execução dos serviços.</li><li>• Ausência de recebimento provisório e definitivo do objeto.</li><li>• Ausência de contabilização de mobiliário urbano e incorporação patrimonial.</li></ul>
<b>BAIXA PROBABILIDADE/BAIXO IMPACTO</b>	<b>ALTA PROBABILIDADE/BAIXO IMPACTO</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Ausência de retenção de tributos e contribuições previdenciárias.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Ausência de emissão de documentação tributária acessória por retenção de ISS e INSS</li></ul>

**III - 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 consistiu em verificar se o procedimento licitatório utilizado pela Administração Regional atendeu à norma geral de licitação 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 não identificou no contexto do processo analisado parâmetros quantitativos ou estudos técnicos de demanda que suportassem a avaliação objetiva da real necessidade da aquisição do conjunto de containers licitado.

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

A Unidade optou pela modalidade Convite, de acordo com o inciso III do art. 22 c/c art.23, inciso I, alínea "a", da Lei 8.666/93, em desfavor de agregá-la à eventual Tomada de Preços, de modo a reunir em único certame obras de infraestrutura fracionadas em distintos processos (144.000.671/2012, 144.000.673/2012 e 144.000.676/2012).

A decisão foi tomada com base no Relatório Técnico nº 105/2012/ASTE/GAB/RA-XIV que, embora tenha reconhecido a necessidade de agrupamento em único procedimento licitatório de objetos assemelhados (fls. 25 e 26), recomendou a adoção da modalidade Convite em face de alegada urgência no uso de recursos orçamentários antes do término do exercício, justificativa não contemplada na Lei 8.666/93. A equipe lembra que a legislação apenas admite casos de emergência ou de calamidade pública, caracterizados nos termos do inciso IV, do art. 24 da Lei 8.666, e a depender de decreto próprio do Poder Executivo, a serem processados em sede de Dispensa de Licitação, razão por que consideramos inadequada a modalidade licitatória adotada pela RA-XIV na execução do objeto em análise.

A Equipe constatou também que a Unidade não elaborou o devido projeto básico, requisito necessário para deflagração do certame licitatório, nos termos do inciso I,





do § 2º, do art. 7º do Estatuto de Licitações, de modo a evidenciar *em documento próprio* os elementos constantes nas alíneas “a” a “f” do inciso IX do art. 6º, da Lei nº 8.666/93, em especial aqueles relativos à descrição do objeto a contratar e local de instalação dos equipamentos no âmbito da RA-XIV.

Verificou-se a existência da seguinte documentação anexa aos autos, a qual não caracteriza nem substitui o devido projeto básico:

- 1) projeto de arquitetura, assinado por profissional habilitado junto ao Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Distrito Federal – CAU/DF;
- 2) caderno de encargos; e
- 3) planilha orçamentária.

#### **Manifestação do Gestor**

De acordo com a Diretoria de Obras, a necessidade de contratar empresa para aquisição e instalação dos containers em áreas públicas iniciou-se a partir do levantamento de pedidos via requerimento, onde o solicitante informa o serviço a ser executado com o respectivo endereço, assim como a fiscalização de rotina, onde os encarregados da Divisão de Obras relacionam pontos críticos relativos à organização/manutenção da cidade. Em relação à modalidade licitatória adotada como CONVITE, as planilhas realizadas foram elaboradas de acordo com o serviço a ser executado. A previsão do serviço de URBANIZAÇÃO foi baseada em outros serviços de mesma natureza, já executados nesta R.A. Foi previsto uma proporção máxima de serviços de urbanização de até 25% a 30% do valor global contratado, prevendo pequenas avarias e emergências de infraestrutura (asfalto, rede elétrica, rede de água e esgoto, acidentes envolvendo carros particulares, etc.), consideradas comuns nesta R.A, pela falta de documentação (mapas, projetos, etc.) e registros das concessionárias de serviços (CEB, CAESB).

#### **Análise do Controle Interno**

Em sua justificativa, a Unidade não demonstrou efetivamente a existência de parâmetros quantitativos ou a realização de estudo técnico de demanda para embasar a deflagração do certame licitatório, informando apenas que houve um levantamento de pedidos e estudos dos encarregados da Divisão de Obras, cujos documentos comprobatórios, também, não foram enviados. O Tribunal de Contas da União (TCU) a respeito deste assunto já se manifestou em diversas ocasiões, por exemplo, no Acórdão 137/2010/Primeira Câmara:

Elabore previamente estudos técnicos preliminares que assegurem a viabilidade da contratação sob os aspectos da eficácia, eficiência, efetividade e economicidade, com vistas a fundamentar o respectivo projeto básico, especialmente no que concerne às diferentes soluções disponíveis no mercado, à justificativa da solução específica escolhida, bem assim ao demonstrativo dos benefícios técnicos e



econômicos provenientes de tal escolha, em atenção ao disposto no art. 6º, inciso IX, da Lei nº 8.666/1993.

A análise da manifestação e da documentação encaminhadas a esta Controladoria pela jurisdicionada também não evidenciou razões de justificativa para a escolha da modalidade licitatória (convite), em detrimento de certame de maior amplitude (tomada de preços), em face da classificação como obra do objeto a licitar; bem como não esclareceu a ausência de elaboração de projeto básico, pré-requisito ao ato licitatório, nos termos da legislação de regência referida pela Equipe de Auditoria.

Pelo exposto, consideramos que as justificativas e documentos apresentados pela Unidade não elidem as irregularidades consignadas no contexto da presente questão de auditoria.

## A.2 – QUESTÃO DE AUDITORIA 2

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

Ainda no contexto da Assessoria Jurídica da Unidade (fls.25 e 26), a qual referenciou a existência de suposto projeto básico, a Equipe considera que os documentos constantes dos autos não reúnem as características e os elementos necessários e suficientes a fundamentar o serviço pretendido de instalação de containers, nos termos do inciso IX, art. 6º, da Lei nº 8.666/93, em especial quanto à definição do objeto a contratar e respectivo quantitativo. Portanto, tais documentos não podem ser considerados, no conjunto ou isoladamente, como projeto básico, na forma da lei.

À fl. 6 do processo consta apenas uma única planta de arquitetura denominada “Projeto Básico de Urbanização”, que é composta de um mapa da Região Administrativa de São Sebastião. Essa planta apresenta tão-somente dois detalhes de containers e um detalhe construtivo de baia para coleta de lixo. Vale ressaltar que o Projeto de Arquitetura apresentado encontra-se incompleto, sem plantas de locação e situação e sem detalhes construtivos das baias a serem executadas.

Apesar de a planta citada trazer as informações listadas na tabela abaixo, o Projeto de Arquitetura também não informa o conjunto de locais de construção das baias e a quantidade a ser construída, limitando-se ao detalhamento de um único projeto de baia específico para 5 containers.

Área Total:	527,00m <sup>2</sup>
Calçada a Recuperar	527,00 m <sup>2</sup>
Meio-fio a executar	244,80 m
Coletoras de Lixo	34



Em análise à documentação relativa à definição do objeto a licitar, a Equipe de Auditoria constatou que a Unidade não apresentou lista de endereços ou planta informando cada local de instalação dos containers, com o grau de precisão previsto na norma do § 4º do art. 7º da Lei nº 8.666/93.

Ressaltamos que, ao não fixar com exatidão o quantitativo de baias a construir, a Unidade comprometeu a consistência das estimativas de preços constantes da planilha orçamentária integrante do ato licitatório, em face de eventual variação futura na entrega do quantitativo do objeto licitado, decorrente da possibilidade de incidência de ato discricionário da Administração, em ofensa ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório previsto no art. 3º da Lei nº 8.666/93. Tem-se, pois, a impossibilidade fática de verificar a quantidade efetiva de baias a construir mediante a análise da documentação acostada aos autos.

#### **Manifestação do Gestor**

A respeito do Projeto Básico de Arquitetura, o servidor [REDACTED], matr.: \*.\*\*\*.051-\*, nomeado como Diretor de Obras, responsável pela fiscalização dos serviços realizados, alega que, apesar de ter elaborado PROJETO BÁSICO DE URBANIZAÇÃO com o respectivo detalhe construtivo de UM TIPO de baia para acomodação do container, desconsiderou a necessidade do detalhamento unitário pois a repetição estava prevista na execução dos serviços, inclusive em planilha orçamentária. Foi definido pela R.A que a instalação dos containers seria realizada a critério do espaço físico disponível e demanda de resíduo a ser captado. Quanto maior a área e/ou equipamento público, maior seria a baia/espaço para instalação containers seria destinado. Em relação ao MAPA DE LOCAÇÃO das unidades que sofreram intervenção não havia sido concluído no período da visita da equipe de auditoria. A respectiva lista de endereço foi realizada e encontra-se anexa ao processo com fotos dos containers instalados, assim como a locação em mapa da R.A.

#### **Análise do Controle Interno**

O projeto básico é integrante do próprio procedimento licitatório; mais: é condição necessária à deflagração do próprio certame. Deverá conter os elementos constantes do inciso IX do art. 6º da Lei nº 8.666/93, os quais não se revestem de mera formalidade, conforme ensinamento que se colhe das seguintes decisões prolatadas pelo TCU:

#### **Acórdão 440/2008 Plenário**

Licite obras e serviços de engenharia apenas quando houver projeto básico aprovado, com orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários, conforme o art. 7º, § 2º, da Lei nº 8.666/1993.



### **Acórdão 103/2008 Plenário**

Elabore projeto básico contendo requisitos que possibilitem uma avaliação precisa das necessidades e das melhores alternativas para solucioná-las, conforme disposto no art. 12, caput e incisos II e III da Lei nº 8.666/1993.

### **Acórdão 1387/2006 Plenário**

A elaboração de projeto básico adequado e atualizado, assim considerado aquele que possua os elementos descritivos e que expressarem a composição de todos os custos unitários, é imprescindível para a realização de qualquer obra pública, resguardando a Administração Pública de sobrepreços e manipulação indevida no contrato original.

Em face da ausência de justificativas e de documentação comprobatória a fundamentar a ausência de projeto básico, consideramos que a manifestação da jurisdicionada não elide a irregularidade consignada no contexto da presente questão de auditoria.

## **A.3 – QUESTÃO DE AUDITORIA 3**

### **1.3) Houve pesquisa de preço válida e comprobatória da vantajosidade da escolha?**

A análise da planilha orçamentária elaborada pela RA-XIV evidenciou que:

- 1) a Unidade não demonstrou no contexto dos autos examinados a adequação do preço estimado de aquisição (R\$ 2.492,95/unidade) aos praticados em mercado (Contrato de Execução de Obras nº 10/2012);
- 2) também não revelou aderência a sistema de referência de preços admitido pela jurisprudência do TCDF (SINAPI, VOLARE); e
- 3) a RA-XIV não apresentou justificativa à ausência de pesquisa de preços nos autos.

### **Manifestação do Gestor**

A cotação de preço foi realizada de forma habitual, considerando modelos apresentados pelas empresas concorrentes. Por este motivo a Administração Regional acatou como vencedora, a proposta com valor MAIS BAIXO, considerando TODOS os serviços a serem executados, incluindo transporte de material, serviços de corte/aterro para regularização do subleito para recuperação de calçadas e baias para containers. A comissão de licitação



procedeu com o certame de forma legítima e selecionou o menor preço apresentado para execução do serviço solicitado em projeto básico, planilha orçamentária e caderno de especificações”.

### **Análise do Controle Interno**

A manifestação e a juntada de documentos pela Unidade não acrescentou fato novo a esclarecer a ausência de pesquisa de preço do equipamento adquirido pela RA-XIV, conforme consignado pela equipe, razão por que mantemos a irregularidade constante do relatório preliminar, reafirmando à Administração Regional de São Sebastião a necessidade de realização de pesquisa de preços a fundamentar a deflagração de certamente licitatório nos termos, nos termos da legislação de regência e conforme jurisprudência dos órgãos de controle, a exemplo do **Acórdão 4104/2009/TCU**:

Faça constar dos processos licitatórios, inclusive, quando for o caso, os de dispensa e inexigibilidade, os elementos previstos no art. 7º e no art. 38, ambos da Lei no 8.666/1993, dentre eles: projeto básico; indicação dos recursos orçamentários destinados à licitação; pesquisa de preços, pareceres técnicos e extrato de publicação dos avisos contendo os resumos dos editais e do contrato.

#### **A.4 – QUESTÃO DE AUDITORIA 4**

***1.4) A licitação foi adequadamente fracionada de forma a privilegiar a competitividade e a economia de escala?***

O fracionamento do procedimento licitatório deriva da norma contida no art. 23, § 1º, da lei Federal nº 8.666/93, visando à otimização pela Administração dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade, sem perda da economia de escala, objetivos não observados pela RA-XIV ao licitar objeto em exame.

Ao reunir em único objeto o *fornecimento dos containers e a construção das baias*, a Equipe registra que a RA-XIV não evidenciou nos autos estudo técnico acerca das vantagens financeiras advindas do agrupamento de atividades independentes e não correlacionadas, bem como não considerou as possibilidades de ganhos de escala que resultariam da articulação institucional com a Central de Compras, nos termos da Lei nº 2.340/99 e alterações.

### **Manifestação do Gestor**

A Administração Regional não considera fracionamento do processo licitatório o fato do convite especificar aquisição e instalação de containers, uma vez que para proceder com a instalação do equipamento é necessário pequenos serviços de obra



civil como: **construção e recuperação de pavimentação (calçamento), demolição/escavação, carreamento e transporte de resíduos/entulhos (transporte de material)**, considerados essenciais para natureza do serviço. Para tanto, a Unidade deveria realizar 02 (dois) convites distintos para um mesmo serviço, onerando e demandando tempo e custos administrativos e operacionais para realização da mesma. (sic)

### **Análise do Controle Interno**

O fracionamento da licitação visa à otimização pela Administração dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade, não se confundindo com o *parcelamento* do objeto orientado à burla ao próprio dever de licitar ou à modalidade adequada. Na hipótese, a observância da norma não implicaria a realização de dois convites como afirmou a Administração Regional, mas de uma Tomada de Preços, obviamente mediante o agrupamento dos demais processos para realização de obras no âmbito da Unidade, no mesmo local, conforme determina §5º, do artigo 23 da Lei 8.666/93 e admitido pela própria Assessoria Técnica da RA-XIV – ASTEC, no parecer referido na Questão de Auditoria A.1.; de modo a evitar a fuga à modalidade mais ampla.

Referimo-nos ao ato do gestor que promove a melhor utilização dos recursos disponíveis em mercado, na bula decorrente, por exemplo, do **Acórdão 839/2009/TCU**:

Em consonância com o disposto nos arts. 3º, § 1º, inciso I, e 23, §§ 1º e 2º, da Lei nº 8.666/1993, incumbe ao gestor promover o parcelamento do objeto a ser licitado com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade, ou, na impossibilidade técnica e econômica de fazê-lo, apresentar justificativas fundamentadas nos autos do procedimento licitatório.

E ainda:

#### **Acórdão 1387/2006 Plenário:**

A falta de licitação específica para a compra de equipamentos necessários à obra pública respectiva, sem o parcelamento do objeto da licitação, constitui irregularidade grave, salvo se comprovada a inviabilidade técnica ou econômica para o parcelamento preconizado pelo art. 23, § 1º, da Lei 8.666/1993.

Em face de a manifestação da Unidade não apresentar correlação com o objeto de análise constante da presente questão de auditoria, mantemos a irregularidade consignada no relatório preliminar.

### **A.5 – QUESTÃO DE AUDITORIA 5**

**1.5) Houve nomeação de executor do contrato e sua atuação atendeu às normas operacionais pertinentes?**



A Equipe de Auditoria constatou que o servidor originalmente designado para atuar como executor do Contrato de Execução de Obras nº 12/2012, conforme qualificação constante da matriz de responsabilidade anexa ao presente relatório, não desempenhou as funções de fiscalização, nos termos do art. 41 do Decreto nº 32.598, de 15/04/2010.

Constatamos que inexistem acostados ao processo os Relatórios Circunstanciados de execução dos serviços contratados, de responsabilidade do executor designado pela Administração, pré-requisito à liquidação da despesa e à emissão da respectiva Nota de Lançamento (NL), a teor do inciso IV do art. 61 c/c o art. 62 da legislação de regência referida.

#### **Manifestação do Gestor**

O servidor da Unidade, nomeado como executor do contrato não apresentou relatório de fiscalização durante a execução, pois é de responsabilidade da CONTRATADA apresentar o diário de obra da empresa. A empresa executora apresentou relatório de serviço (diário de obra), juntamente com relatório fotográfico, o qual foi admitido como SATISFATÓRIO pelo executor do contrato, não havendo divergência entre o serviço contratado e o executado”.

#### **Análise do Controle Interno**

A competência fiscalizatória dos contratos administrativas é da Administração Pública, visando o pleno cumprimento do ajuste pactuado com terceiros, conforme legislação de regência referida pela Equipe e extensa jurisprudência derivada dos órgãos de controle externo, como a que se expressa no **Acórdão 1558/2003 Plenário/TCU**:

Cumpra fielmente as cláusulas pactuadas nos contratos, evitando solicitar que os empregados das empresas contratadas venham a executar atividades não previstas na respectiva avença, de modo a dar atendimento às disposições contidas no art. 66 da Lei nº 8.666/1993.

Dessa forma, as alegações da Unidade e a juntada dos documentos não atendem às determinações contidas nas legislações supra citadas. Assim, mantemos a irregularidade consignada no relatório preliminar.

#### **CONCLUSÃO RELATIVA AO ITEM A**

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



- 1) não existiram no contexto do processo analisado parâmetros quantitativos ou estudos técnicos de demanda que suportassem a avaliação objetiva da real necessidade da aquisição do conjunto de containers licitado;
- 2) a Unidade não empregou a correta modalidade de licitação (Tomada de Preços), a qual deveria agrupar em um único certame um conjunto de obras públicas executadas;
- 3) a RA-XIV não elaborou projeto básico, descumprindo, portanto, o que determina o inciso IX, art. 6º, da Lei nº 8.666/93;
- 4) não houve pesquisa de preço e tampouco restou demonstrada a compatibilidade da estimativa de preço dos containers adquiridos aos praticados em mercado nem aderência a sistema de preços de referência;
- 5) a RA-XIV não procedeu ao fracionamento licitatório, visando à otimização dos recursos disponíveis e à ampliação da competitividade do certame, em desacordo com o art. 23, § 1º, da Lei nº 8.666/93; e
- 6) houve a nomeação do execução do contrato, porém o servidor não desempenhou as funções de fiscalização, nos termos do art. 41 do Decreto nº 32.598, de 15/04/2010.

## 2 – PONTO CRÍTICO DE CONTROLE – REFERÊNCIA “B”

### ***Adequação da quantidade dos bens à necessidade da Unidade em face do que restou planejado pela Unidade***

O ponto crítico de controle pretendeu verificar se a quantidade de containers adquiridos encontra fundamento objetivo na demanda da comunidade e está de acordo com as definições do projeto básico, com respaldo em algum estudo de demanda realizado pela Administração.

## B – QUESTÃO DE AUDITORIA 1

***2.1) A quantidade de containers adquirida e instalada está de acordo com a real necessidade da Região Administrativa?***



Conforme já assinalado no presente relatório, a Equipe de Auditoria não identificou no contexto do processo analisado parâmetros quantitativos ou estudos técnicos de demanda que suportassem a avaliação objetiva da real necessidade da instalação do conjunto de containers licitado.

A Equipe também informa que a ausência de inventário do mobiliário urbano já instalado à época do procedimento impossibilitou a estimativa do estoque físico e as condições de uso e conservação dos equipamentos existentes na RA-XIV, ao tempo da deflagração da licitação.

Registra, porém, que a instalação de depósitos para coleta e descarte de resíduos sólidos é conexas aos princípios e objetivos gerais da Política Nacional de Resíduos Sólidos estabelecidos na Lei nº 12.305, de 02/08/2010.

#### **Manifestação do Gestor**

De acordo com relatório fotográfico e lista de endereçamento apresentado pela Diretoria de Obras, foi capaz de indicar os 34 (trinta e quatro) *containers* instalados nesta R.A. foi objeto auditado pela equipe presente nesta R.A, alguns pontos aleatórios visitados constantes na lista apresentada, porém **INSATISFATÓRIA** para a equipe, não aferindo precisão no objeto fiscalizado.

#### **Análise do Controle Interno**

A Unidade não acrescentou fato novo às impropriedades consignadas pela Equipe na presente questão de auditoria, relativamente à evidenciação da real necessidade de instalação dos equipamentos adquiridos.

### **CONCLUSÃO RELATIVA AO ITEM B**

A ausência de parâmetros e estudos técnicos no âmbito do processo analisado não permitiu estimar o ajustamento do número de containers adquiridos à eventual curva de demanda efetiva dos equipamentos.

### **3 – PONTO CRÍTICO DE CONTROLE – REFERÊNCIA “C”**

#### **Adequação da cotação dos preços dos containers aos preços praticados no mercado.**



O objetivo do exame realizado nesse ponto de controle foi verificar se os preços cotados e pagos pela aquisição e instalação dos containers estão adequados com o preço praticado no mercado.

### C – QUESTÃO DE AUDITORIA 1

**3.1) O preço das containers, incluindo a instalação, está condizente com o preço praticado no mercado?**

A fim de verificar a adequação de preços dos containers adquiridos aos praticados em mercado, a equipe solicitou orçamentos a empresas estabelecidas no Distrito Federal, de acordo com as especificações dos equipamentos contidas no caderno de encargos do certame.

Diante da ausência de manifestação das empresas consultadas, a equipe adotou como parâmetro de análise o Pregão Eletrônico nº 02/2011 realizado pelo Tribunal de Contas da União, objeto do fornecimento de equipamentos assemelhados adquiridos por aquele órgão, cujas características e funções adaptam-se perfeitamente ao armazenamento de resíduos sólidos urbanos. Naquele certame a proposta vencedora foi adjudicada à empresa NEW SOL Comercial Ltda. ME, CNPJ nº 05.365.108/0001-00, no valor unitário de R\$ 1.087,69.

Em relação ao preço unitário estimado pela RA-XIV, verificamos que o preço de aquisição dos containers pela Unidade foi 126% superior à proposta vencedora no certame realizado pelo TCU, desconsiderados eventuais ganhos de escala entre os dois certames.

Acrescente-se que o certame licitatório realizado pela RA-XIV agregou ao custo unitário dos containers as seguintes parcelas de outros custos diretos, decorrentes da caracterização do objeto licitado como “obra”, conforme tabela abaixo elaborada a partir da planilha orçamentária anexa ao processo analisado:

Código	OUTROS CUSTOS DIRETOS – Despesa agregada	VALOR (R\$)
02.01.100	Construções provisórias	1.460,00
02.02.000	Ligação provisória de água e luz	2.421,87
02.03.000	Proteção e Sinalização	2.100,28
02.04.000	Demolição	4.377,16
02.05.000	Terraplanagem – Corte/Aterro	10.634,47
03.02.000	Pavimentação	15.052,73



03.03.000	Revestimentos	27.567,37
04.01.000	Limpeza de Obras	665,37
04.02.000	Reprografia	8,00
	<b>TOTAL</b>	<b>64.287,25</b>

Cumpra observar que foram identificados itens na planilha orçamentária pendentes de comprovação de execução, referentes à instalação dos containers, conforme tabela a seguir:

Código	Item da planilha orçamentária	Qtde	Valor Estimado em R\$
02.01.101.1	Container tipo escritório com banheiro com PVC	2	1.100,00
02.01.101.3	Taxa de transporte de Container (ida e volta)	un	360,00
02.02.01	Ligação Provisória de água para obra e instalação sanitária provisória, pequenas obras - instalação mínima	un	1.388,67
02.02.02	Ligação provisória de luz e força para obra - instalação mínima	un	1.033,20

Ainda em verificação a itens constantes da planilha orçamentária, a Equipe considerou-se impossibilitada de verificar a efetiva execução dos serviços de demolição, terraplanagem, pavimentação e revestimentos em face da ausência de especificação em projeto básico do local de construção das baias e instalação dos containers, conforme demonstrados na tabela abaixo.

Código	Item da planilha orçamentária	Unid	Qtde	C.Unit	Valor Estimado R\$
02.04.000	<b>DEMOLIÇÃO</b>				
02.04.01	Momento extraordinário de transporte de material de 1ª categoria e solo de jazida, para distância além de 5,0Km Cod. 4126 DU	m³.km	1.391,28	1,32	1.836,49
02.04.02	Carga de material de material de 1ª categoria e solo de jazida. Cod 4158 DU	m³	26,35	1,47	38,73
02.04.03	Transporte em caminhão de material de 1ª categoria e solo de jazida, para distância além de 5,0Km Cod. 4161 DU	m³	26,35	9,30	245,06
02.04.04	Demolição de concreto de passeio (em trechos isolados) Cód. 4573DU	m³	26,35	85,65	2.256,88
02.05.000	<b>TERRAPLANAGEM - CORTE/ATERRO - PARA ACERTO DO TERRENO</b>				
02.05.01	Carga de material de material de 1ª categoria e solo de jazida. Cod 4158 DU	m³	347,87	1,47	511,37
02.05.02	Transporte em caminhão de material de 1ª categoria e solo de jazida, para distância além de 5,0Km Cod. 4161 DU	m³	347,87	9,30	3.235,22
02.05.03	Momento extraordinário de transporte distância além de 5,0Km Cod. 4126 DU	m³.km	5.218,09	1,32	6.887,88
02.05.000	<b>TERRAPLANAGEM - CORTE/ATERRO - PARA ACERTO DO TERRENO</b>				



03.02.01	Carga, descarga e transporte, com distância de até 5km de elementos pré-moldados, meios fios diversos e cordões em trechos isolados (exclusivo p/ serviço de manutenção)	t	23,50	37,97	892,33
03.02.02	Momento extraordinário de transporte de elementos pré-moldados para distância elém de 5,0Km Cod. 4523 DU	t	822,53	0,68	559,32
03.02.03	Fornecimento de meio-fios de concreto desenho 01/67 – DU – Novacap. Cód 4535 DU	m	244,80	21,63	5.295,02
03.02.04	Assentamento de meio-fios em trechos isolados (exclusivo p/ serviços de manutenção)	m	244,80	33,93	8.306,06
03.03.000	<b>REVESTIMENTOS</b>				
03.03.01	Recuperação de passeios em concreto de 5,00cm de espessura (em trechos isolados) – concreto manual	m <sup>2</sup>	527,00	52,31	27.567,37
<b>SUBTOTAL</b>					<b>57.631,73</b>

### Manifestação do Gestor

Conforme informado anteriormente no item A.3, diante P de Urbanização elaborado pela Administração Regional, a especificação dos *containers* seguiram padrões COMPATÍVEIS apresentados pelas empresas concorrentes, não cabendo parâmetros comparativos a este item. Itens constantes em planilha como "OUTROS CUSTOS DIRETOS" são considerados essenciais para a natureza dos serviços como: Container tipo escritório com WC; Transporte de Container tipo habitável; Ligações provisórias (água e energia – bem consumível); Limpeza de obra (pós-obra); Terraplenagem (corte e aterro) – em construção nova e Proteção e sinalização.(sic)

### Análise do Controle Interno

A Unidade considerou as despesas impugnadas no relatório preliminar da Equipe como "essenciais", mas não encaminhou a esta Controladoria para análise documentação fiscal comprobatória da sua efetiva realização, nos termos do art. 63, §2º, III, da Lei nº 4.320/64. Em sua resposta não comprovou a inexistência das irregularidades apontadas na presente questão de auditoria, razão por que mantemos as irregularidades consignadas.

### CONCLUSÃO RELATIVA AO ITEM C



- 1) a RA-XIV não evidenciou o ajustamento do preço unitário estimado dos containers contratadas aos praticados em mercado;
- 2) comparativamente ao certame realizado pelo TCU, o preço de aquisição dos containers adquiridos pela RA-XIV foi 126% superior à proposta assemelhada vencedora, situação que evidencia afronta ao princípio da economicidade, resultando potencial dano ao erário; e
- 3) a Unidade não comprovou a execução dos serviços de demolição, terraplanagem, pavimentação e revestimento no montante de R\$ 57.631,73, em face da ausência da especificação dos locais de construção das baias e instalação dos containers.

#### 4 – PONTO CRÍTICO DE CONTROLE – REFERÊNCIA “D”

##### ***Adequação à instalação dos equipamentos em face do que restou planejado pela Unidade.***

#### D – QUESTÃO DE AUDITORIA 1

##### ***4.1) Há evidências de que as containers adquiridos foram todos instalados nos locais especificados?***

Apesar da ausência dos endereços de localização dos equipamentos no contexto de projeto básico próprio (Questão de Auditoria A.2), a Equipe de Auditoria, ainda assim, em 09/05/2013, realizou visita na companhia do Diretor de Obras (executor do contrato) a supostas áreas de instalação dos equipamentos indicadas informalmente pela Unidade.

Contudo, restou inviabilizada a constatação material da efetiva instalação dos equipamentos, uma vez que as deficiências de controle na execução do contrato tornam impossível avaliar se os endereços fornecidos fazem parte, de fato, do objeto contratado.

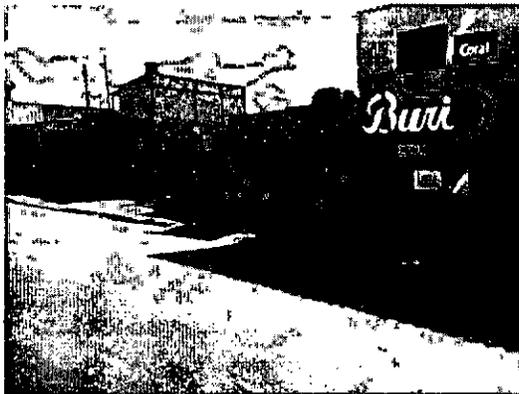
Segue abaixo registro fotográfico:



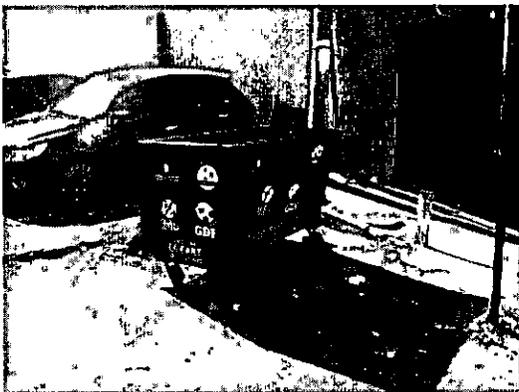
1) Endereço 1: Av. Comercial – Rua do Caic – A baia construída não contempla a construção ou reparação de calçada ao seu redor



2) Endereço 2: Rua da Gameleira 241 – Baia construída sem calçadas ao seu redor



3) Endereço 3: Rua da Gameleira 631 - Baia degradada e sem calçadas construídas:

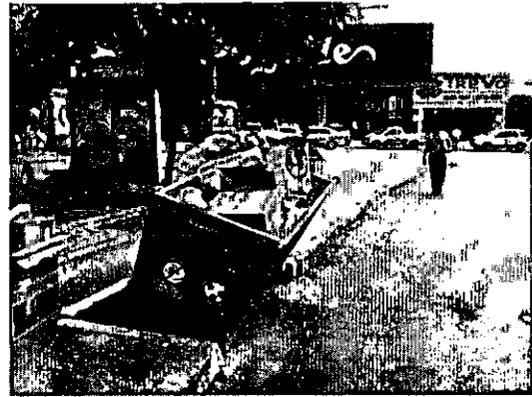




4) Endereço 4 – Av. Central, 191 (Tamboril) – Sem construção de calçadas ao seu redor



5) Endereço 5 – Praça La Bodeguita



Ressalte-se que, somente em 10/05/2013, após finalização dos trabalhos de campo, a Unidade remeteu à Controladoria-Geral relação de endereços em que supostamente teriam sido instalados os containers, razão pela qual a Equipe considerou prejudicada a realização do exame de verificação física.

A relação apresentada tem grau de generalidade elevado o que impossibilita a comprovação inequívoca da efetiva instalação dos equipamentos nos endereços listados, notadamente por não haver registro fotográfico e por constar a indicação de que os referidos endereços se referem ao “ponto de instalação e não a quantidade de containers”. A apresentação dessa lista de endereços não atende ao disposto no art. 67 da Lei nº 8.666/93 c/c o art. 41 do Decreto nº 32.598, de 15/04/2010 e Portaria SGA nº 29 de 25/02/2004.





### Manifestação do Gestor

A Administração regional afirma que TODOS os containers licitados foram instalados de acordo com lista de endereços gerada durante a fiscalização. Mesmo aqueles que, possivelmente, tenham sofrido algum tipo de depredação ou vandalismo foram identificados e locados no mapa com seu respectivo ponto de instalação. Não obstante ao relatório gerado pela equipe de auditoria, é cabível considerar a forma aleatória de comprovação de patrimônio realizada de forma imprecisa e, assim sendo, classificou como ELEVADO grau de generalidade a listagem dos equipamentos instalados e identificados. Diante o exposto pela equipe técnica da Administração Regional, sobre as recomendações sugeridas em relatório apresentado pela equipe de auditoria, esta Unidade informa que fará análise criteriosa para ajustar demais divergências apresentadas em Relatório Preliminar de Inspeção n.º 02/2013.

### Análise do Controle Interno

A Unidade anexou à manifestação escrita encaminhada a esta Controladoria em 30/07/2013, relatório fotográfico (não datado e não assinado) do objeto contratado, no qual figuram 19 fotos de containers que teriam sido instalados no âmbito da RA-XIV, – 15 a menos do que o total adquirido, não evidenciando porém a execução de calçadas previstas em projeto de arquitetura.

*Ex-post* ao procedimento licitatório, juntou ainda alegada relação dos endereços de instalação dos equipamentos (datada de 09/05/2013), não constante originalmente nos autos examinados pela Equipe.

Registramos que a ausência da relação de instalação dos equipamentos adquiridos prejudicou a realização de inspeção física durante os trabalhos de campo, em face da impossibilidade de se correlacionar ao equipamento inspecionado ao suposto endereço que deveria ter sido planejado em projeto básico.

A Equipe lembra ainda à Unidade que a anexação de documentação após o procedimento licitatório não encontra amparo legal nos termos das disposições contidas nos arts. 38, I, e 40, § 2º, I e II, da Lei nº 8.666/93, e de extensa jurisprudência dos órgãos de controle externo, como a decorrente do Acórdão 518/2006/TCU:

Faça juntar todos os documentos referentes às licitações ao processo administrativo, já devidamente autuado e protocolizado, inclusive o edital e respectivos anexos, constituídos, dentre outros elementos, de projeto básico e de orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários, devendo ser todos estes documentos numerados sequencialmente, em vista do que regem os arts. 38, inciso I, e 40, § 2º, incisos I e II, da Lei no 8.666/1993.



Em face da manifestação da Unidade e juntada de documentos em momento posterior ao ato licitatório, mantemos a irregularidade consignada no relatório preliminar, nos termos da legislação de regência referida.

### **CONCLUSÃO RELATIVA AO ITEM D**

A Unidade não comprovou a efetiva instalação dos equipamentos.

### **IV. RECOMENDAÇÕES**

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

- 1) apurar a responsabilidade disciplinar em razão da ausência de elaboração do projeto básico e de estudos técnicos de demanda (inciso IX, art. 6º, da Lei 8.666/93), nos termos da Lei Complementar n.º 840/2011 (Subitens 1 e 3, da Conclusão relativa ao item A e Conclusão relativa ao item B);
- 2) proceder à apuração de responsabilidade disciplinar em razão da atuação deficiente do executor do contrato, nos termos da Lei Complementar n.º 840/2011 (Subitens 6, da Conclusão relativa ao item A); e
- 3) proceder à instauração de Tomada de Contas Especial em face de existência de potencial dano estimado em R\$ 57.631,73 (Subitem 3.1 relativo ao item C) e de indício de sobrepreço na aquisição de objeto assemelhado (Subitem 3.1 relativo ao item C).

Brasília, 10 de setembro de 2013

**SECRETARIA DE ESTADO DE TRANSPARÊNCIA E CONTROLE**