



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



RELATÓRIO DE INSPEÇÃO Nº 10/2013-DIRAG-I/CONAG/CONT/STC

UNIDADE: ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DE ITAPOÁ – RA XXVIII

PROCESSO Nº: 480.000.293/2013

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

Senhor Diretor,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço nº 50/2013-CONT/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 308.000.057/2013, tendo por objetivo apurar denúncia veiculada em órgãos de imprensa, acerca da supostas irregularidades no processo de aquisição e instalação de lixeiras.

I - ESCOPO DO TRABALHO

O trabalho de inspeção foi realizado no período de 15/05/2013 a 28/05/2013 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 lixeiras pelas Administrações Regionais.

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

II - 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 das lixeiras adquiridas e instaladas.



PROBLEMA FOCAL DA AUDITORIA

A equipe formulou o seguinte problema focal de auditoria:

Em que proporção a Administração Regional de Itapoã, durante o exercício de 2013, seguiu as normas de licitação e os princípios da Administração Pública na aquisição e instalação de lixeiras, 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 das lixeiras 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:



OBJETIVO		QUESTÃO DO AUDITOR		SISTEMA 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 lixeiras adquiridas e instaladas está de acordo com a real necessidade da Região Administrativa?	2.1
C	Adequação da cotação dos preços das lixeiras e instalação aos preços praticados no mercado.	C.1	O preço das lixeiras, 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 as lixeiras adquiridas foram todas instaladas nos locais especificados?	4.1

II - INTRODUÇÃO

O presente relatório decorre de determinação contida na Ordem de Serviço nº 50/2013-CONT/STC, publicada no DODF nº 090, de 03/05/2013, objeto de inspeção derivada de denúncias de irregularidades relacionadas à execução contratual de fornecimento e instalação de lixeiras públicas no âmbito da RA-XXVIII, nos termos do Edital de Convite nº 07/2013 e Contrato de Execução de Obras nº 308057/2013.

Os trabalhos foram conduzidos na sede da Unidade no período de 15/05/2013 a 28/05/2013 e incluíram a verificação de documentos do objeto contratual nos termos de endereçamento de instalação dos equipamentos, a fim de analisar a adequação da despesa à



luz da legislação vigente.

A despesa correu à conta do programa de trabalho 15.451.6208.1110.9680 – Execução de Obras de Urbanização – Realização de Obras de Infraestrutura e Urbanização, constante da Lei Orçamentária Anual, em favor da empresa **CERTO Construtora E Logística Ltda.**, CNPJ nº 72.642.374.0001/11, no montante de R\$ 143.787,49, referente à instalação de 175 lixeiras e foi empenhada em 02/04/2013 mediante a NE nº 00063-2013, na modalidade global.

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

MATRIZ DE RESPONSABILIDADE – R. XVIII – ITAPOA				
PROCESSO Nº 308.000.057/2013				
OBJETO: AQUISIÇÃO E INSTALAÇÃO DE LIXEIRAS				
PROCEDIMENTOS	PARTICIPANTES			
	NOME RESPONSÁVEL	CARGO	MATRÍCULA Nº	ATIVIDADE
Abrir Procedimento Licitatório	[REDACTED]	Administrador Regional	***.911-*	A1
Elaborar Projeto Básico	[REDACTED]	Diretora de Obras	***.283-**	E
Elaborar Projeto de Arquitetura	[REDACTED]	Diretora de Obras	***.283-**	E
Elaborar Caderno de Especificações	[REDACTED]	Diretora de Obras	***.283-**	E
Elaborar Planilha Orçamentária	[REDACTED]	Gerente de Execução de Obras	***.125-**	E
Aprovar Projeto Básico	[REDACTED]	Administrador Regional	***.911-*	A2
Emitir Parecer Jurídico	[REDACTED]	Chefe ASTEC	***.136-**	E
Aprovar a Despesa	[REDACTED]	Administrador Regional	***.911-*	A2
Licitar Objeto	[REDACTED]	Presidente da Comissão de Licitação	***.396-**	L
Homologar Licitação e Adjudicar Objeto	[REDACTED]	Administrador Regional	***.0911-*	A1
Assinar Contrato	[REDACTED]	Administrador Regional	***.0911-*	A1
Fiscalizar Contrato	[REDACTED]	Executor do Contrato	***.126-**	F
	[REDACTED]	Executor do Contrato	***.352-**	F
Atestar Notas Fiscais	[REDACTED]	Executor do Contrato	***.126-**	F
	[REDACTED]	Executor do Contrato	***.352-**	F
Autorizar o Pagamento da Despesa	[REDACTED]	Administrador Regional	***.911-*	A1



Liquidar e Pagar a Despesa	[REDACTED]	Gerente de Orçamento, Finanças e Contratos	*.***.261-*	P
LEGENDAS		A1 - AUTORIZAR A2 - APROVAR E = ELABORAR L = LICITAR C = CONTRATAR F = ATESTAR E FISCALIZAR P = LIQUIDAR E PAGAR		

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-XXVIII no contexto do presente exame.

A análise incluiu entrevista com a atual Diretoria Geral de Administração da RA-XXVIII, realizada por ocasião da apresentação da Equipe na sede da Administração Regional do Itapoã, 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:

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

**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 que permitissem a avaliação objetiva da real necessidade da instalação do conjunto de lixeiras licitado .

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

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

A Unidade, embasada no Relatório Técnico (fl. 46) elaborado pelo Chefe da Assessoria Técnica, empregou a modalidade Convite, de acordo com o art.23, inciso I, alínea "a", da Lei 8.666/93, utilizando-se de programa de trabalho destinado à execução de obras de urbanização.

Embora a Equipe de Auditoria julgue inadequada a realização da despesa à conta de obras e serviço de engenharia, conforme esclarecido na Questão de Auditoria A.2 e Questão de Auditoria C.1, a opção adotada pela Unidade, entretanto, deslocaria necessariamente o procedimento licitatório para uma Tomada de Preços, de modo a reunir, em único certame, obras de infraestrutura fracionadas em distintos processos durante o exercício de 2013, como as derivadas dos Processos n.ºs 308.000.017/2013, 308.000.051/2013, 308.000.028/2013 e 308.000.093/2013.



A Equipe constatou que a deflagração do procedimento licitatório em exame não foi precedida de aprovação formal de Projeto Básico por autoridade competente nos termos do Inciso I, § 2º, do art. 7º, da Lei Federal nº 8.666/93, situação a caracterizar, no plano hipotético da norma do diploma licitatório, apesar de parecer favorável à legalidade do certame e da despesa, nos termos de manifestação da ASTEC/RA-XXVIII, emitido em 19/11/2011 (fls.45).

Manifestação do Gestor

Administrativamente a decisão tomada pelo ordenador da despesa do exercício à época foi a de optar e deliberar pelo rito de Carta Convite tendo em vista a disponibilidade de recurso financeiro e orçamentário advindo de lei específica e pela falta de um planejamento que direcionasse a opção por modalidade licitatória diversa (que responde ao item A.4-Questão de Auditoria 4), além do lapso temporal que separa uma contratação da outra.

Assim, justificamos a escolha do rito Carta Convite como delimitador da pretendida contratação, tendo em vista, também, o valor apuratório da despesa, contido na planilha orçamentária, que acompanha o projeto básico aprovado pelo próprio ordenador de despesa, à página 21 (que responde ao item A.2-Questão de Auditoria 2)

Análise do Controle Interno

Em sua justificativa, a Unidade não se manifestou acerca das impropriedades consignadas pela Equipe, relativamente à ausência de estudos técnicos a embasar a deflagração do certame em análise, em desacordo, por exemplo, com reiterada jurisprudência derivada de decisões dos órgãos de controle externo, como a exarada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) 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 jurisdicionada alega em sua manifestação a escolha da modalidade empregada, carta-convite, em razão da existência de disponibilidade de recursos orçamentário-financeiros derivados de lei específica (Emenda Parlamentar) e da ausência de planejamento que direcionasse a opção por modalidade licitatória diversa, justificativas



também não alcançadas pela jurisprudência do TCU, como se vê no **Acórdão 2080/2007/Plenário-TCU**:

Acórdão 2080/2007 Plenário-TCU

Realize o planejamento prévio dos gastos anuais, de modo a evitar o fracionamento de despesas de mesma natureza, observando que o valor limite para as modalidades licitatórias é cumulativo ao longo do exercício financeiro, a fim de não extrapolar os limites estabelecidos nos artigos 23, § 2º, e 24, inciso II, da Lei nº 8.666/1993.

Pelo exposto, consideramos que as justificativas apresentadas 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?

Em análise à documentação relativa à definição do objeto a licitar, constatamos que a Unidade não fixou o quantitativo de lixeiras a adquirir, com o grau de precisão previsto na norma do § 4º do art. 7º da Lei nº 8.666/93, entendimento corroborado pela simples leitura do item denominado “Observações Preliminares”, integrante do Projeto Básico (fls. 2 a 16), *verbis*:

Os quantitativos apresentados na planilha da ADMINISTRAÇÃO, não deverão ser tomados como definitivos haja visto que apenas subsidiam a compreensão do conjunto das Obras e/ou Serviços a serem executados, e os preços unitários foram colhidos na Tabela de Preços de Serviços e Insumos – SINAPI – fornecidos pela CEF – Caixa Econômica Federal, e na tabela de Cadastro de Serviços – DE – fornecido pela NOVACAP, no que couber” (destaque nosso) (sic)

Ressaltamos que ao não fixar com exatidão o quantitativo de lixeiras a adquirir, a Unidade comprometeu a consistência das estimativas de preços constantes da planilha orçamentária integrante do ato licitatório, em face da possibilidade de variação futura na entrega do objeto licitado, decorrente de ato discricionário da Administração, em ofensa ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório previsto no art. 3º da Lei Federal nº 8.666/93;



Acrescente-se ainda que no Projeto de Arquitetura e Projeto Básico, não constam uma lista de endereços de instalação das lixeiras (176). A única referência dos endereços de instalação das lixeiras encontra-se na Planta de Arquitetura (fl.23), que apenas localiza graficamente os devidos locais.

A Equipe lembra ainda que a caracterização dos serviços contratados à conta de obra e serviço de engenharia interpôs custos adicionais ao objeto pactuado, em face do atendimento às normas de segurança, conforto, higiene, saúde e acessibilidade, pela via da aplicação da Lei Distrital nº 2.105/98 – Código de Edificações do Distrito Federal. Como exemplo cita os itens relativos ao recolhimento de taxas de responsabilidade técnica (ART) e erguimento de canteiro de obras – integrantes da planilha orçamentária anexa ao Projeto Básico.

Manifestação do Gestor

Como dito anteriormente, a aprovação do projeto básico pele próprio ordenador de despesa, à página 21 do referido processo.

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 (Sumário)

“A elaboração de projeto básico adequado e atualizado, assim considerado aquele que possua os elementos descritivos e que expressem 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”.

A Unidade alega que o projeto básico integrante do processo em análise teria sido aprovado pelo próprio ordenador de despesa, não se manifestando, contudo, pontualmente acerca das falhas consignadas pela Equipe no presente subitem, razão por que consideramos que as justificativas da jurisdicionada não elidem 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-XXVIII evidenciou que:

- 1) a Unidade não demonstrou no contexto dos autos examinados a adequação do preço estimado de aquisição (R\$ 493,75/unidade) aos praticados em mercado (Contrato de Execução de Obras nº 308057/2013);
- 2) também não revelou aderência a sistema de referência de preços admitido pela jurisprudência do TCDF (SINAPI, VOLARE); e
- 3) a RA-XXVIII não apresentou justificativa à ausência de pesquisa de preços das lixeiras nos autos.

Manifestação do Gestor

A despeito do apuratório contido no compêndio de auditoria sob comento, ressaltamos que o encarregado de elaborar as planilhas das propostas de obras da Administração do Itapoã ressalta veementemente que se baseia nas plataformas das tabelas da NOVACAP e SINAPI, conforme, inclusive, orientação salientada no item I – Orientações Preliminares, estas insculpidas no projeto básico.

O estudo de auditoria relaciona como questão a falta de pesquisa de preço válido que comprove a vantagem econômica da contratação, entretanto, na planilha orçamentária se pode constatar que o omentista assinalou que os preços ali demonstrados foram advindos de pesquisa de mercado, conforme item 03.01.100, página 34.



**Análise do Controle Interno**

A manifestação da Unidade não acrescentou documentação comprobatória ao alegado emprego das tabelas de preços NOVACAP/SINAP na composição de custos da planilha orçamentária anexa ao projeto básico e nem evidenciou a adequação do custo unitário das lixeiras adquiridas à regra de mercado, razão por que mantemos as irregularidades consignadas, nos termos do Acórdão 4104/2009/TCU:

Acórdão 4104/2009/TCU

Faca 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 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-XXVIII ao licitar o objeto em exame.

Ao agrupar em único objeto o *fornecimento e a instalação* das lixeiras adquiridas, a Equipe registra que a RA-XXVIII não evidenciou nos autos estudo técnico acerca das vantagens financeiras para a Administração 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, ou mesmo com a Companhia Urbanizadora da Nova Capital – NOVACAP, ainda que a legislação lhe facultasse a realização do procedimento licitatório na modalidade convite.

Manifestação do Gestor

O ordenador de despesa optou por realizar um certame licitatório no rito de Carta Convite devido à falta de um planejamento que direcionasse a opção por modalidade licitatória diversa, além do lapso temporal que separa uma contratação da outra que também justificaria o rito escolhido.



Análise do Controle Interno

O fracionamento licitatório visa à otimização pela Administração dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade, não se confundindo com o *parcelamento* do objeto, ilícito orientado à burla do próprio dever de licitar.

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 em nosso relatório preliminar, destacando que a ausência de planejamento não elide o dever de fracionar o certame licitatório nos termos da legislação de regência referida pela Equipe.

A.5 – QUESTÃO DE AUDITORIA 5

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

Em análise à Ordem de Serviço nº 24, de 03/04/2013, publicada no DODF nº 71, página 25, a Equipe de Auditoria constatou a designação do servidor matrícula nº 165.126-85, para atuar na execução do objeto contratual, nos termos do art. 67 da Lei Federal nº 8.666/93 c/c o art. 41 do Decreto nº 32.598, de 15/04/2010.

Informamos que até a conclusão dos trabalhos, a Unidade não havia anexado aos autos os relatórios circunstanciados de execução dos serviços contratados, de





responsabilidade do executor designado pela Administração, já qualificado no presente relatório, nos termos do Inciso II do art. 41 do Decreto nº 32.598, de 15/12/2010.

A Equipe lembra à Unidade que a emissão de relatórios de execução ao término de cada etapa das obras e serviços é 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 relatório ora contraposto menciona não haver relatório circunstanciado do executor de contrato nos autos sob análise, entretanto, por erro administrativo, não anexado nos autos a cópia do DODF nº 79, datado de 17/04/2013 que traz a nomeação do Sr. Dionísio Gomes de Miranda, matrícula nº 165.352-19, cópia esta anexada nos autos recentemente.

Observe-se que nas páginas de 194 até 266 constam relatórios, fotos e indicação de localização dos objetos assinados pelo executor e pelo supervisor técnico.

Análise do Controle Interno

A Unidade comprovou a nomeação do servidor matrícula nº 165352-19 como novo executor do contrato de execução de obras nº 308057/2013, conforme ato publicado no DODF nº 79, de 17/04/2013.

A jurisdicionada alega ainda que foram anexados ao processo examinado relatórios, fotos e indicações de localização das lixeiras adquiridas assinados pelo executor e por supervisor técnico, justificativa não suportada por documentação comprobatória encaminhada a esta Controladoria, razão por que mantemos a falha apontada em nosso relatório preliminar.

CONCLUSÃO RELATIVA AO ITEM A

A análise conduzida pela Equipe nos trabalhos de campo evidenciou:

- 1) não existiram no contexto do processo analisado parâmetros quantitativos ou estudos técnicos de demanda que suportem a avaliação objetiva da real necessidade da aquisição do conjunto de lixeiras 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 no exercício, incluindo a instalação das lixeiras;
- 3) o projeto básico apresentou falhas relacionadas à definição precisa do objeto a licitar e da ausência de lista de endereços das lixeiras a instalar, nos termos da legislação de regência referida em item próprio no presente relatório.
- 4) não restou demonstrada pela Administração Regional de Itapoã a compatibilidade da estimativa de preço das lixeiras adquiridas aos praticados em mercado;
- 5) a RA-XXVIII 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 executor do contrato mas até o término dos trabalhos de campo o servidor designado não havia apresentado o relatório de execução das etapas já concluídas nos termos do art. 41 do Decreto nº 32.598 de 15/12/2010. Embora a Unidade alegue a produção dos relatórios de execução, não os remeteu a esta Equipe no contexto da resposta ao relatório preliminar, devendo, portanto, fazê-lo com vistas à anexação aos autos.

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 lixeiras adquiridas e instaladas 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 I

2.1) A quantidade de lixeiras adquiridas e instaladas está de acordo com a real necessidade da Região Administrativa?





Conforme já assinalado no item A.1 do 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 lixeiras licitado.

Registramos, 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 Federal nº 12.305, de 02/08/2010.

Manifestação do Gestor

A Diretoria de Obras dessa RA – DIROB pontuou em mapa, folha 23, o levantamento de lixeiras a serem instaladas, sendo que a aplicação das mesmas foi objeto do relatório do executor do contrato.

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, razão pela qual mantemos a irregularidade consignada em nosso relatório preliminar.

Acrescentamos que as justificativas apresentadas pela jurisdicionada já foram analisadas na Questão de Auditoria A.2 do presente relatório.

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 lixeiras contratadas à eventual curva de demanda efetiva dos equipamentos.

3 – PONTO CRÍTICO DE CONTROLE – REFERÊNCIA “C”

Adequação da cotação dos preços das lixeiras 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 das lixeiras estão adequados com o preço praticado no mercado.

**C – QUESTÃO DE AUDITORIA 1****3.1) O preço das lixeiras, incluindo a instalação, está condizente com o preço praticado no mercado?**

A fim de verificar a adequação de preços das lixeiras adquiridas aos praticados em mercado, a equipe solicitou orçamentos a empresas estabelecidas no Distrito Federal e, concomitantemente, à Companhia Urbanizadora da Nova Capital – NOVACAP, 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 a pesquisa de preço integrante do Contrato de Aquisição de Bens nº 615/2012 (Processo nº 112.001.970/2012), objeto do fornecimento de equipamentos assemelhados adquiridos pela NOVACAP, já instalados em diversas Administrações Regionais e cujas características e funções adaptam-se perfeitamente ao armazenamento de resíduos sólidos urbanos. Naquele certame a proposta vencedora foi adjudicada à empresa Sermat - Serviços e Materiais de Construção Ltda., no valor unitário de R\$ 230,00.

Na tabela abaixo são demonstradas as empresas participantes e respectivas propostas de preço.

	PREGAÇÃO PRESENCIAL Nº 034/2012 – ASCAL/PRES	Valor em R\$
1.	Sermat – Serviços e Materiais de Construção (Vencedora)	230,00
2.	Nova Brasil – Comércio de Máquinas e Equipamentos Ltda	399,00
3.	Comercial Candanga de materiais para construção Ltda Me	367,00
4.	Brazpel – Distribuidora de Embalagens Ltda	450,00
5.	BSB Comercial Ltda	490,00
6.	Cemaco – Comércio de Mat. De Construção Ltda	235,00
7.	Prime Produtos p/Limp Desc Ltda Me	385,00
8.	Newsol Comercial Ltda	240,00
9.	Macera Construtora Ltda	298,00
10.	CTP Construtora Ltda	352,00
11.	Delta Industria e Comércio de Mobiliário	280,00
	PREÇO MÉDIO DE MERCADO	338,72

Em relação aos preços estimados pela RA-XXVIII, verificamos as seguintes variações percentuais:

- 1) o preço de aquisição das lixeiras pela RA-XXVIII foi 109% superior à proposta vencedora no certame realizado pela NOVACAP, desconsiderados eventuais ganhos de escala entre os dois certames;



- 2) foi 42% superior ao preço médio cotado pelas empresas participantes da licitação conduzida pela NOVACAP, também desconsiderados eventuais ganhos de escala.

Acrescente-se que o certame licitatório agregou ao custo unitário das lixeiras as seguintes parcelas de outros custos diretos, decorrentes da caracterização do objeto licitado como "obra" (Questão de Auditoria A.2), conforme tabela abaixo elaborada a partir da planilha orçamentária anexa ao processo analisado:

Código	OUTROS CUSTOS DIRETOS	Valores R\$
01.01.000	Despesas Legais	499,50
02.01.000	Canteiros de Obras (Placa de Obra)	1.274,40
02.01.002	Proteção e Sinalização	88,20
02.01.004	Demolição	309,77
04.00.000	Serviços Complementares e Administrativos	11.756,15
	TOTAL	13.928,02

Detalhando alguns itens constantes da planilha orçamentária, a Equipe observou a inclusão inadequada de itens adicionais, os quais não se correlacionam à execução do objeto pactuado (instalação de lixeiras) e cuja despesa não foi comprovada nos autos, conforme se demonstra na tabela a seguir:

OUTROS CUSTOS DIRETOS ADICIONAIS					
Código	Item	Preço Unitário Estimado (R\$)	Qdte	Origem da Estimativa de Preço	Total (R\$)
02.01.002	Aluguel de Container tipo escritório com banheiro sem PVC chuveiro frio	545,00	2,00	CEORÇA	1.090,00
02.01.105	Taxa de transporte ida e volta	595,00	1,00	CEORÇA	595,00
02.01.201	Ligação Provisória de Água e instalação Sanitária Provisória, pequenas obras (instalação mínima)	1.387,85	1,00	TCPO	1.387,85
02.01.202	Ligação Provisória de Água para obra e instalação elétrica Provisória, pequenas obras (instalação mínima)	1.034,50	1,00	TCPO	1.034,50
02.01.203	Consumo da obra	274,00	2	CEORÇA	548,00
SUBTOTAL					4.655,35
BDI PROPORCIONAL 29,10%					1.358,90
TOTAL					6.014,25

Para esclarecer os custos envolvidos na composição do valor unitário, a equipe procedeu a sua decomposição, como informado nas tabelas abaixo:

**1. Decomposição dos Custos Unitários (Planilha da Unidade)**

Custo das lixeiras (R\$)	Transporte e Instalação	Outros Custos Diretos (R\$)	Outros Custos Diretos Adicionais (R\$)	BDI (R\$)	Custo Final (R\$)
493,75	48,41	79,14	26,45	185,9	833,64

2. Decomposição dos Custos Unitários (Licitante Vencedora)

Custo das lixeiras (R\$)	Transporte e Instalação	Outros Custos Diretos (R\$)	Outros Custos Diretos Adicionais (R\$)	BDI (R\$)	Custo Final (R\$)
480,00	45,53	79,12	26,43	185,89	816,97

Manifestação do Gestor

A equipe de auditoria não demonstrou detalhadamente a especificação dos equipamentos que utilizou como parâmetro para a análise. Também, não evidenciou o quantitativo a ser perseguido com a respectiva contratação, pois sabemos que existe uma relação entre quantidade e ganho de escala (desconto por quantidade) que interfere no valor a ser praticado.

Análise do Controle Interno

Em razão de a Unidade não apresentar documentos relativamente a adequação de preços das lixeiras adquiridas aos praticados em mercado, nos termos da legislação de regência referida, mantemos as impropriedades consignadas na presente questão de auditoria. do relatório preliminar.

Registramos que a análise de custos desenvolvida pela Equipe adotou como parâmetro modelo de equipamento licitado pela NOVACAP com características assemelhadas, nos termos do Contrato de Aquisição de Bens nº 615/2012/NOVACAP, conforme consignado na presente questão de auditoria, e cuja cópia poderia ter sido solicitada pela Unidade a esta Controladoria, a título de subsídio às suas justificativas, razão por que mantemos as impropriedades constantes do relatório preliminar.



CONCLUSÃO RELATIVA AO ITEM C

- 1) a RA-XXVIII não evidenciou mediante pesquisa de preços própria o ajustamento do preço unitário estimado das lixeiras contratadas aos praticados em mercado;
- 2) comparativamente ao certame realizado pela NOVACAP, o preço de aquisição das lixeiras adquiridas pela RA-XXVIII foi 109% superior à proposta assemelhada vencedora e 42% acima do preço médio cotado pelas empresas participantes daquele certame, situação que evidencia afronta ao princípio da economicidade, resultando potencial dano ao erário; e
- 3) houve a inclusão de itens adicionais integrantes de outros custos diretos, no valor de R\$ 6.014,25, não correlacionados à execução do objeto pactuado.

4 – PONTO CRÍTICO DE CONTROLE – REFERÊNCIA “D”

Adequação da instalação dos equipamentos em face do que restou planejado pela Unidade.

D – QUESTÃO DE AUDITORIA 1

4.1) Há evidências de que as lixeiras adquiridas foram todas instaladas nos locais especificados?

A equipe de auditoria informa que no momento de realização dos trabalhos de campo o contrato nº308057/2013 encontrava-se em execução, na fase de entrega dos equipamentos adquiridos à Administração Regional do Itapoã, para posterior instalação, razão por que não procedemos a inspeção física do conjunto das lixeiras.

A equipe registra que localizou um conjunto de lixeiras depositado no pátio da sede da Administração Regional, como demonstrado na foto abaixo.



Manifestação do Gestor

A empresa contratada se manifestou pela finalização do objeto contratado.

Esta Administração Regional nomeou duas comissões, a saber: 1) Comissão de Mapeamento Territorial – incumbida de fazer o levantamento das obras executadas com arquivos de fotos dos locais e serviços desenvolvidos pelas empresas, conforme consta da OS nº 20, de 27 de março de 2013, publicada no DODF nº 107, de 24 de maio de 2013. Esse relatório será analisado por uma segunda comissão; 2) Comissão de Recebimento Definitivo conforme consta da OS nº 10, de 14 de janeiro de 2013, publicada no DODF nº 13, de 17 de janeiro de 2013, de com o objetivo de dar ênfase e maior credibilidade ao recebimento definitivo da obra, entretanto tal comissão ainda não se manifestou.

Análise do Controle Interno

A jurisdicionada informa que a empresa contratada garantiu a instalação das lixeiras adquiridas conforme o quantitativo ajustado.

Em sua manifestação, a RA-XXVIII acrescenta haver adotado ainda as seguintes medidas visando o aperfeiçoamento da fiscalização da execução do Contrato nº 308057/2013: 1) instauração de Comissão de Mapeamento Territorial e 2) criação de Comissão de Recebimento Definitivo das lixeiras, as quais não haviam se manifestado sobre a execução final do objeto contratado à época do encaminhamento da resposta da jurisdicionada a esta Controladoria.



CONCLUSÃO RELATIVA AO ITEM D

Conforme já assinalado no presente relatório, ao término dos trabalhos a RAXXVIII ainda não havia iniciado as atividades relacionadas à instalação das lixeiras, razão por que a equipe não procedeu os exames de verificação física. Todos os levantamentos posteriormente realizados pela Unidade deverão ser documentados e remetidos a esta STC para anexação aos autos.

IV - RECOMENDAÇÕES

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

- 1) proceder à apuração de responsabilidade disciplinar, nos termos da Lei Complementar nº 840/2011, em razão da utilização indevida da modalidade licitatória na contratação analisada (subitem 2, da conclusão relativa ao item A);
- 2) proceder à instauração de Tomada de Contas Especial em face de existência de potencial dano estimado em R\$ 6.014,25 (Subitem 3 relativo à conclusão do item C); e de indício de sobrepreço em relação à aquisição de objeto assemelhado pela NOVACAP (Subitem 3 relativo à conclusão do item C); e
- 3) remeter a esta STC, para a anexação aos autos, todos os relatórios supostamente produzidos pelo executor do contrato, bem como os documentos comprobatórios da instalação efetiva dos equipamentos.

Brasília, 08 de outubro de 2013

**SECRETARIA DE ESTADO DE TRANSPARÊNCIA E CONTROLE DO
DISTRITO FEDERAL**

