



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

## **RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 6/2015 – DIMAT/CONIE/SUBCI/CGDF**

**Processo n.º:** 113.003.441/2014

**Unidade** : Departamento de Estrada de Rodagem do Distrito Federal – DER/DF

**Assunto** : Auditoria de Conformidade - Prestação de Contas Anual

**Exercício** : 2013

Senhor Diretor,

Apresentamos os resultados dos trabalhos de Auditoria de Conformidade com a finalidade de examinar a Prestação de Contas Anual da Autarquia acima referenciada, nos termos da determinação do então Controlador-Geral, atual Subsecretário de Controle Interno, conforme Ordem de Serviço n.º181/2014, prorrogada pela Ordem de Serviço n.º 200/2014.

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

Os trabalhos de auditoria foram realizados na sede do Departamento de Estradas de Rodagem do Distrito Federal – DER/DF, no período de 06/10/2014 a 28/11/2014, objetivando verificar a conformidade dos atos de gestão dos responsáveis pela Autarquia, sobre as gestões orçamentária, financeira, patrimonial, contábil e operacional da Unidade.

A auditoria foi realizada por amostragem visando os controles da gestão orçamentária, financeira, pessoal, suprimentos de bens e serviços, contábil, operacional e de gestão. Nenhuma restrição foi imposta quanto ao método ou à extensão dos trabalhos, contudo, não foram respondidas as Solicitações de Auditoria n.ºs 12/2015, 23/2015 e 25/2015, encaminhadas, à época, à Autarquia.

Em atendimento ao art. 29 da Portaria n.º 89, de 21/05/2013, foi realizada reunião de encerramento em 08/12/2014, com os dirigentes da Unidade, visando a busca conjunta de soluções, em razão das constatações apontadas pela equipe de trabalho. Na referida reunião foi lavrada o documento Memória de Reunião, acostado às fls. 894 a 918 do processo.

O presente Relatório, em sua fase preliminar, foi encaminhado ao dirigente máximo do Departamento de Estrada de Rodagem do Distrito Federal, por meio do Ofício n.º 2365/2014-GAB/STC, de 31/12/2014, para sua manifestação e esclarecimentos adicionais ou apresentação de justificativas para as situações constatadas, conforme estabelecido no art. 31 da Portaria n.º 89-STC, de 21/05/2013.



## II - EXAME DAS PEÇAS PROCESSUAIS

Constam dos autos os documentos e informações exigidas pelos arts. 146 e 148 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Distrito Federal, aprovado pela Resolução 38/90 - TCDF.

## III - IMPACTOS NA GESTÃO

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

### 1 - GESTÃO ORÇAMENTÁRIA

#### 1.1 - EXECUÇÃO DE DESPESA SEM PRÉVIO EMPENHO

##### Fato

O processo nº 113.000.559/2011 refere-se à contratação de empresa especializada para prestação dos serviços de suporte, manutenção e monitoramento dos *links* de rádio do complexo administrativo do DER e postos da Central de Polícia Rodoviária – CPRV.

Esse certame foi realizado mediante a modalidade Tomada de Preços, tendo sido contratada a empresa ORBITEL Telecomunicações e Informática Ltda. CNPJ 37.168.895/0001-88 (Contrato nº 25/2011), no valor de R\$288.000,00 ao ano. Em outubro de 2012, foi formalizado Termo Aditivo prorrogando a vigência do referido Ajuste por mais 12 meses, pelo mesmo valor contratado originalmente.

Ao analisar o processo nº 113.011.293/2011 (processo de pagamento do Contrato nº 25/2011), verificou-se que a Autarquia efetuou a emissão das Notas de Empenho posteriormente à realização da despesa, a saber:

Tabela 01 – NE e Faturas da execução do contrato

PERÍODO	NOTA FISCAL E DATA DO ATESTE	EMPRESA	VALOR (R\$)	NE - DATA
Maio / 2013	1246 – 05/07/2013	Orbitel	24.000,00	942 – 16/07/2013
Junho / 2013	1275 – 22/07/2013		24.000,00	988 – 26/07/2013
Julho / 2013	1300 – 09/08/2013		24.000,00	1112 – 20/08/2013
Outubro / 2013	1391 – 05/11/2013		24.000,00	1547 – 20/11/2013
Novembro / 2013	1418 – 04/12/2013		24.000,00	1768 – 20/12/2013
Dezembro / 2013	1420 – 05/12/2013		24.000,00	1768 – 20/12/2013

De acordo com o art. 60 da Lei nº 4.320/1964 é vedada a realização de despesa sem prévio empenho, de modo que o empenho é restrito ao limite de crédito orçamentário. O



procedimento adotado pela empresa na situação mencionada contraria a Decisão nº 1.765/2005 do Tribunal de Contas do Distrito Federal - TCDF. Destaca-se que o empenho deve ser prévio à execução do serviço, ao registro contábil, à apropriação da despesa e, conseqüentemente, ao pagamento da fatura ao fornecedor.

Ademais, a Constituição Federal, em seu art. 167, bem como a Lei nº 8.666/1993, impedem a contratação e conseqüentemente a assunção de despesas sem a previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações.

### **Causa**

Não indicação da dotação orçamentária previamente à execução da despesa.

### **Consequência**

Emissão da Nota de Empenho posteriormente à execução da despesa.

### **Manifestação do Gestor**

De acordo com a Entidade,

Em 03/08/2012, foi encaminhado à SEPLAN o Ofício nº 1161/2012 – GAB/DER, dando conta da necessidade de que fosse concedido um extra-teto da ordem de R\$22.292.181,00 que, somado ao teto, resultaria o valor de R\$59.448.400,00. Esse montante seria suficiente para atender às despesas de custeio do órgão ao longo do exercício 2013.

No entanto, o extra-teto solicitado não foi atendido, obrigando que o valor estipulado como teto inicial na LOA 2013 foi reduzido para R\$36.729.219,00 e distribuído nas Ações destinadas para atender ao custeio da Autarquia. Com isso, diversas ações de custeio do Quadro de Detalhamento ficaram com um valor fixado aquém da real necessidade para todo exercício.

Agravou a situação o fato de que, em janeiro de 2013, houve o contingenciamento pela SEPLAN de pelo menos 70% do orçamento inicial, dificultando e até mesmo impedindo que fosse empenhado um valor superior a um mês de execução dos contratos de manutenção continuada.

Ao longo de 2013, em diversas oportunidades, foi demonstrada a situação deficitária em que estava o orçamento do DER. No entanto, a resposta era sempre a mesma, ou seja, não havia disponibilidade de recursos para atender à demanda da Autarquia para todo o exercício. As dificuldades deveriam ser resolvidas aos poucos, mês a mês, ou a cada dois meses.

Com toda a problemática orçamentária que estava sendo enfrentada, ou seja, iniciar um ano sem o orçamento suficiente para atender às demandas de custeio e contingenciamento de quase 70% de um valor que já era bem aquém da real necessidade, tornou-se uma providência de praxe buscar, mensalmente,



suplementações orçamentárias que pudesse amparar as despesas pudesse amparar as despesas por um período de um mês, no máximo para dois meses.

A alternativa adotada pela Autarquia foi aceitar a prestação de serviços sem prévio empenho e ao longo do ano, mês a mês, negociar com a SEPLAN a liberação de orçamento para acobertar, do ponto de vista orçamentário, a execução da despesa. Obviamente que nesse caso, algumas despesas foram executadas sem o necessário prévio empenho, pois nem sempre o DER via suas solicitações de suplementação atendidas. Por essa forma de condução, embora houvesse riscos, pelo menos o órgão poderia manter sua manutenção administrativa e operacional sem prejuízos ao Governo e à população.

[...]

Com a decisão de manter o DER em funcionamento e em condições pelo menos aceitáveis do ponto de vista administrativo e operacional, algumas despesas foram executadas sem o necessário prévio empenho. Dessa forma, embora houvesse riscos, pelo menos o Departamento poderia manter uma funcionalidade mínima sem causar prejuízos ao Governo local e à população. Destaca-se, entretanto, que ao findar o exercício, todas as obrigações assumidas foram cumpridas. Nenhum fornecedor ficou sem quitação dos créditos junto ao DER.

### **Análise do Controle Interno**

Em que pesem as justificativas apresentadas por parte do Departamento de Estradas de Rodagem, é imperioso alertá-los com relação à necessidade de efetuar a atividade administrativa com planejamento e em cumprimento aos preceitos da legislação com relação à necessidade de prévio empenho à realização da despesa.

### **Recomendações**

- a) Efetuar a emissão da Nota de Empenho previamente à liquidação da despesa, conforme disposto no art. 60 da Lei nº 4.320/1964;
- b) Promover gestões perante a Secretaria de Estado de Planejamento Orçamento e Gestão com objetivo de garantir de forma tempestiva os recursos para os pagamentos dos contratos.

## **1.2 - NOTAS DE EMPENHO COM SALDO INFERIOR AO DA DESPESA REALIZADA**

### **Fato**

O processo nº 113.009.806/2012 trata de repasse efetuado pela Autarquia ao Instituto Chico Mendes – ICMBio, em razão do Termo de Compromisso nº 06/2013 para cumprimento de compensação ambiental.



A Lei nº 9.985/2000 estabeleceu, em seu art. 36, a necessidade de compensação ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental, *in verbis*:

Art. 36. Nos casos de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental, assim considerado pelo órgão ambiental competente, com fundamento em estudo de impacto ambiental e respectivo relatório - EIA/RIMA, o empreendedor é obrigado a apoiar a implantação e manutenção de unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral, de acordo com o disposto neste artigo e no regulamento desta Lei.

[...]

§ 2º Ao órgão ambiental licenciador compete definir as unidades de conservação a serem beneficiadas, considerando as propostas apresentadas no EIA/RIMA e ouvido o empreendedor, podendo inclusive ser contemplada a criação de novas unidades de conservação.

Inicialmente, constatou-se que em 2006 foi firmado o Termo de Compromisso nº 14 entre o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente – IBAMA e o DER, para cumprimento de compensação ambiental pela pavimentação do acesso ao Polo JK, no trecho entre a BR – 040 e a Ferrovia FCA, compensação esta, destinada para Área de Relevante interesse ecológico Capetinga/Taquara. O valor estipulado foi de R\$37.081,00, o que correspondeu a 0,5% do valor do empreendimento, todavia, cabe ressaltar que somente foi pago parte do valor estipulado originalmente.

Posteriormente, verificou-se que o Termo de Compromisso nº 06, que foi formalizado em 19/04/2013, apresentou o valor do saldo remanescente a ser pago ao ICMBio no valor de R\$30.895,09, tendo sido empenhado tão somente R\$26.600,05, conforme NE nº 1674/2012.

O valor restante, de R\$4.295,04 foi empenhado em 15/5/2013. No entanto, tal situação diverge da previsão dos art. 7º, §2º, inciso II da Lei nº 8.666/1993, e do art. 60 da Lei nº 4.320/1964, o que interfere no *modus operandi* inerente aos setores de orçamento e finanças integrantes da Administração Pública.

### **Causa**

Indicação de dotação orçamentária insuficiente à realização da despesa.

### **Consequência**

Descumprimento a preceitos contidos na Lei nº 4.320/1964, Lei nº 8.666/1993 e na Constituição Federal, quanto ao *modus operandi* de execução da referida despesa por parte da Autarquia.



## Manifestação do Gestor

A Autarquia argumentou que:

Com a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio, em agosto de 2007, as compensações ambientais estabelecidas nos processos de licenciamento conduzidos pelo IBAMA, passaram a ser de responsabilidade do ICMBio. Contudo, o processo relativo à compensação ambiental da Pavimentação do Acesso ao Polo JK (processo nº 08008.000.453/2005-12) somente foi encaminhado ao ICMBio em novembro de 2010.

[...]

Somente no final de 2012 o ICMBio encaminhou minuta do Termo de Compromisso para conclusão do repasse do saldo remanescente da compensação ambiental. Neste termo, com a apuração do saldo atualizado até Setembro de 2012, o valor do repasse seria de R\$26.600,05, conforme Parecer nº 0804/2012-PFE/ICMBio-SEDE/PGF/AGU (fl. 43 do processo). Este foi o valor para o qual o DER emitiu a Nota de Empenho.

No Termo de Compromisso encaminhado pelo ICMBio em Março de 2013, apurando-se o valor de R\$30.895,09. Desta forma, houve a necessidade de emissão de Nota de Empenho adicional de R\$4.295,04.

Ressaltamos que a criação do ICMBio e a conseqüente transferência do processo de compensação ambiental do IBAMA para aquele Instituto, gerou a morosidade na definição dos procedimentos e no andamento do processo para a realização do repasse da Compensação à entidade ambiental. Dessa forma, entendemos que o acréscimo no valor remanescente não se caracteriza prejuízo ao DER, tendo em vista que na sua apuração não foram contempladas nenhuma multa ou outra penalidade, tendo sido considerada apenas a correção monetária para a atualização simples do valor.

## Análise do Controle Interno

Em que pese a situação extraordinária relativa à devolução de recursos, alertamos que a realização de despesas sem prévio empenho ou com recursos empenhados insuficientes contraria a legislação, razão pela qual a Unidade deverá implementar mecanismos de controle visando evitar esse tipo de ocorrência.

## Recomendação

- Realizar a liquidação da despesa somente após prévia emissão da Nota de Empenho no valor integral, conforme disposto no art. 60 da Lei nº 4.320/1964.



## 2 - GESTÃO FINANCEIRA

### 2.1 - AUSÊNCIA DE ESTUDOS TÉCNICOS PRELIMINARES NA AQUISIÇÃO DE MATERIAL PARA SINALIZAÇÃO

#### Fato

Constatamos no processo nº 113.004.003/2012, que trata sobre a aquisição de termoplástico resinado para sinalização, a ausência do estudo técnico preliminar com vistas à quantificação da demanda.

O processo em questão possui o valor do projeto básico orçado em R\$ 423.096,00 (fl. 38) e as quantidades a serem adquiridas foram apresentadas sem que houvesse um estudo ou estimativa de consumo para justificar o pleito.

O Tribunal de Contas da União – TCU e a própria Lei nº 8.666/1993 é clara quanto a esse item, conforme descrito a seguir:

Art. 6º - Para os fins desta Lei, considera-se:

[...]

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

Consta do processo (fls. 1 a 3) apenas as quantidades declaradas pelo Chefe do Núcleo de Almoxarifado e um pedido interno de material, assinado por vários servidores.

Constam ainda duas propostas de empresas fornecedoras desse material (fls. 3 e 4), SINCO – CNPJ 77.046.464-0001-63 (fl. 3), no valor total de R\$627.380,00 e SINASC – (CNPJ 10.954.989/000126(fl.4), no valor total de R\$602.275,00. Ressalte-se que não consta qualquer comunicação formalizada entre o órgão responsável pela cotação e as empresas que apresentaram orçamento.

Posteriormente, a Unidade apresentou a planilha de formação de custos (fl.7) na qual os valores de referência são obtidos a partir dos valores informados pelas empresas e os que a Administração Pública já pratica.

Percebe-se, dessa forma, que os valores referenciais de fornecimento, em contratos vigentes do próprio DER, apresentavam preços inferiores aos informados pelas empresas.



O TCU, por meio do Acórdão nº 2.406/2006 – Plenário, também já se pronunciou a respeito do tema:

[...]

9.5.8 – nas pesquisas de preço para subsidiar procedimentos licitatórios, proceda a cotação abrangente das opções de mercado, inclusive considerando preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública, conforme o disposto no art. 15, inciso V, da Lei nº 8.666/1993.

A própria Lei nº 8.666/1993, em seu art. 15, traz essa previsão conforme abaixo:

Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:

[...]

V - balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública.

Em seguida, a Unidade solicitou a revalidação dos orçamentos (fl.12), sendo apresentadas as propostas nos mesmos termos das iniciais. Ao final dessa etapa de levantamento dos valores das propostas, elaborou-se o Edital do pregão eletrônico levando em consideração os preços médios apresentados pelas empresas combinado com o preço fornecido pelo DER (fls. 16 a 41).

O parecer jurídico acostado, às fls. 44 a 49, revela a existência de todos os requisitos para a formação do ato necessário à aquisição.

Todavia, ao analisar o item III, do art. 9º do Decreto nº 5.450/2005 o qual regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências, constatamos que não consta dos autos o referido item:

Art. 9º - na fase preparatória do pregão, na forma eletrônica, será observado o seguinte:

I - elaboração de termo de referência pelo órgão requisitante, com indicação do objeto de forma precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou sua realização;

II - aprovação do termo de referência pela autoridade competente;

**III - apresentação de justificativa da necessidade da contratação.**

Assim, diante dos elementos processuais apresentados acima, não ficou comprovada a necessidade e a viabilidade da contratação.

## Causa

Descumprimento da legislação e desobediência aos elementos normativos elencados nas constatações explicitadas acima.



### **Consequência**

Vantajosidade requerida na Lei nº 8.666/1993 não aferida.

### **Manifestação do Gestor**

A Unidade enviou resposta mediante SISDOC nº 54-4/2015R, na qual informa que o material solicitado para fins de sinalização é suficiente para a pintura de 18.571,43 m<sup>2</sup> brancos e 7,142,86 m<sup>2</sup> amarelos.

### **Análise do Controle Interno**

Mesmo diante da resposta da Unidade não foi possível identificar estudos técnicos que quantificassem e justificassem as quantidades apontadas.

### **Recomendação**

- Executar os estudos técnicos preliminares quando da pretensão de se efetuar aquisições de materiais à atividade operacional da Autarquia.

## **2.2 - ASSINATURA EFETUADA MEDIANTE CÓPIA ESCANEADA EM DOCUMENTOS OFICIAIS**

### **Fato**

No curso das atividades de auditoria no DER/DF verificamos que várias respostas de auditoria (SISDOC nº 15943/2014, referente à resposta da SA nº 11/2014) e despachos internos do órgão são efetuados sem a devida assinatura do autor.

Nessas ocasiões, constatou-se que a assinatura representada é fruto de escaneamento da assinatura do autor e automática inserção no documento.

Por meio da SA nº 15/2014, a equipe de auditoria questionou a Unidade a respeito dos seguintes itens:

- 1 - Qual mecanismo informatizado, a Unidade utiliza para certificar as assinaturas apresentadas nos despachos objetos de respostas das SA's na qual a assinatura apresentada é uma imagem escaneada.
- 2 - Essa rotina operacional está de acordo com a Medida Provisória nº 2.200-2 de 24 de agosto de 2001 que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-



Brasil, transforma o Instituto Nacional de Tecnologia da Informação em Autarquia, e dá outras providências?

O Coordenador de Tecnologia da Informação – CTINF/DER-DF, em resposta ao Memorando nº 40/2014 – CORREG, o qual solicita resposta às solicitações da equipe de auditoria, informou que:

Nesta unidade não existe nenhum mecanismo informatizado para certificação das assinaturas digitais.

Existe um sistema que realiza a tramitação de documentos internos que não tem assinaturas certificadas.

Esclarecemos que está em andamento estudos no sentido de buscar as certificações das assinaturas dos servidores desta autarquia.

Há que se informar que se tratando de simples escaneamento e inserção no corpo do documento, não caracteriza assinatura digital e sim uma cópia da assinatura do autor.

A assinatura do autor e responsável pelas informações é o meio físico que pode provar a autoria do que se informa em um documento e existe uma normatização própria para esse tipo de procedimento, que é regulado pela Medida Provisória 2.200-2/2001, a qual institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil, transforma o Instituto Nacional de Tecnologia da Informação em autarquia, e dá outras providências.

Além das definições apresentadas acima, o próprio Poder Judiciário, por meio do Tribunal Superior do Trabalho – TST, analisando o Recurso de Revista da 2ª Turma do TST ao declarar a irregularidade no substabelecimento, mudou o rumo do processo e reestabeleceu a sentença que condenava a Telemar a pagar débitos trabalhistas (RR-1.051/2002-003-05-40.5).

Ainda no âmbito da análise da legalidade do uso de assinaturas *escaneadas*, a Justiça do Paraná declarou a intempestividade de um agravo de instrumento apresentado pelo Banestado em razão de assinatura digitalizada na peça do recurso. De acordo com a decisão, a assinatura *escaneada* não garante a sua própria existência, "pela impossibilidade de se conferir a originalidade da assinatura de quem assinou a peça recursal". (16ª Câmara Cível do Paraná, processo nº 899445-8).

Essa ocorrência lança dúvidas sobre a regularidade e validade dos atos praticados sob a incidência desse tipo de rotina. Essa configuração gera vulnerabilidade na condução dos procedimentos próprios do Estado



## **Causa**

Desconhecimento da legislação pertinente que trata do assunto

## **Consequência**

Produção e trâmite de documentos sem atendimento de requisitos formais de assinatura e autoria.

## **Manifestação do Gestor**

A Unidade enviou resposta, mediante Memorando nº 7/2015 – CTINF de 4/02/2015, contendo uma série de justificativas e informações:

O objetivo do SISDOC é controlar de forma centralizada e contextualizada a tramitação interna de documentos, reduzindo custos administrativos e permitindo fácil acesso e recuperação. Surgiu a partir da unificação dos controles de entrada e saída de documentos das principais áreas concentradoras de documentos - Protocolo, Gabinete da Direção Geral e Superintendências.

Antes dos SISDOC, os documentos eram produzidos de forma isolada por cada área - Ofícios, Memorandos, Circulares e Cartas, impressas em duas ou mais vias, ou recebidos pelo Protocolo - documentos externos - registrados em livro, em seguida entregues nas áreas de destino. Esse procedimento, além de gerar custo para a Administração - excesso de cópias e morosidade - gerava incompletude da informação, uma vez que a cada tramitação acrescentava-se alguma informação fragmentada - despachos setoriais.

Além dessas dificuldades, prejuízo maior tinha o Protocolo do DER/DF, pois para passar a informação por completa de algum documento para um determinado interessado, o fluxo era o seguinte: verificar no livro de protocolo para qual área foi encaminhado o documento: em seguida entrar em contato com a área e verificar a situação - despacho dado: repetir o passo anterior quantas vezes fosse necessário para se localizar o documento. Ou seja, para obter informações completas e atuais dos documentos era necessário grande e demorado esforço.

Outra dificuldade enfrentada era a padronização na criação de Ofícios, Memorandos, Circulares e Cartas. Esses documentos normalmente não saíam com uma formatação específica. Quase sempre eram produzidos em desacordo com o Manual de Documentação e Comunicação do Governo. Além do mais, cada área era obrigada a ter um controle manual de numeração para esses documentos, além do hábito desnecessário de guardarem os arquivos digitais na rede corporativa de dados, sobrecarregando o Centro de Processamento de Dados do DER/DF.

Diante disso em 2008, a área de Informática e o Protocolo do DER/DF propuseram a unificação dos citados controles de documentos. Foi formado um grupo com



representantes das principais áreas concentradoras de informações aqui já citadas, analisados seus controles, e proposta a construção de uma solução informatizada adequada à realidade do DER/DF. Assim surgiu a primeira versão do SISDOC.

Esta primeira versão contemplou especialmente os documentos externos, ou seja, aqueles que entram pelo Protocolo. Porém, já era possível a confecção de Memorandos, Ofícios e Circulares com a opção de imagem *escaneada* de assinatura. Como se vê, o SISDOC surgiu antes da Medida Provisória - 2.200-2/2001 - que normatizou a autenticidade de assinaturas digitais.

A tecnologia adotada inicialmente foi a linguagem de programação "ASP", e o banco de dados "SQL Server". Cabe ressaltar que o SISDOC é uma solução concebida, construída e mantida pelo próprio DER/DF, o que tem gerado economia financeira para Administração. Outrossim, os impactos culturais iniciais de implantação foram minimizados pelo nível de envolvimento dos servidores que participaram da concepção e implantação da solução.

Atualmente o SISDOC esta na Versão 3, a qual foi atualizada tecnologicamente, além de ter havido nova discussão com os usuários no intuito de melhorar funcionalidades, identidade visual, segurança e navegabilidade.

A tecnologia atual é consolidada em pacotes "JAVA" gerados a partir da ferramenta de Desenvolvimento Rápido de Sistemas "MAKER". O banco de dados continua o "SQL Server".

#### Das imagens de assinaturas

Sobre a inclusão de imagens de assinaturas no SISDOC esclarecemos que esta é uma operação **ESTRITAMENTE** pessoal. Apenas o próprio usuário pode fazê-lo, o que é garantido por autenticação no sistema - usuário e senha criptografada. Desse modo é flexibilizado ao usuário criar quantas assinaturas desejar, o que se aplica em vários casos - chefe, substituto, executor de contrato, etc.

Porém, devido a algumas dificuldades operacionais e culturais, é possível que sejam vinculadas assinaturas de outros servidores a um determinado servidor entretanto, essa medida só é possível mediante solicitação formal e pessoal daquele que deseja ter sua assinatura vinculada à outra pessoa, como previsto no art. 6º da INSTRUÇÃO Nº 07, DE 10/01/2013, da Direção Geral do DER/DF. Sendo assim, fica formalmente registrado no próprio SISDOC, por memorando, as solicitantes de vinculação e desvinculação de assinaturas.

Outra garantia do SISDOC se dá pelo fato de que o explicado no parágrafo anterior fica expresso no próprio documento criado - rodapé de Ofício, Memorando, Circular, e Carta. Por padrão, o sistema registra em banco de dados quem efetivamente criou ou despachou o documento, independentemente se a imagem de assinatura é efetivamente a dele, ou outra a que esteja vinculado.

Outras garantias do sistema: documentos despachados não podem ser alterados; despachos enviados não podem ser alterados; arquivos anexados ao documento não podem ser excluídos após o despacho; para toda movimentação de documento o sistema registra os dados do usuário responsável e a data e hora da ação.



Diante do relatado, para tramitações ESTRITAMENTE INTERNAS há garantias tecnológicas que asseguram o vínculo entre imagem *escaneada* da assinatura e o usuário que a criou. Entende também que há garantias tecnológicas que asseguram a integridade dos textos produzidos e armazenados pelo SISDOC.

Porém, em relação a validade jurídica é sabido que esta é alcançada com assinatura de próprio punho, haja vista a legislação vigente. Nesse sentido, por segurança, e atendendo ao sugerido pela Controladoria-Geral, o SISDOC não exibe mais as imagens *escaneadas* de assinatura nos casos de documentos externos: Ofícios e Cartas criados, o que obriga o emissor a assinar de próprio punho.

Em relação aos Memorandos, Circulares e Despachos, os quais estão no âmbito interno, às garantias de integridade são as aqui já explicadas.

É relevante destacar que o SISDOC a uma ferramenta de apoio administrativo, implantada e regulamentada por meio de Instruções da Direção Geral, e seus usuários são dotados de fé pública.

Mesmo assim, em atendimento ao sugerido pelo Órgão de Controle, nos casos onde houver necessidade de se imprimir Memorandos, Circulares ou Despachos, os mesmos deverão ser ratificados por meio de assinaturas de próprio punho.

Sobre assinatura digital válida, entendemos que o tema precisa ser melhor discutido internamente, até porque não se tem conhecimento de solução similar ao SISDOC, no âmbito do Poder Executivo Distrital, compatível com a legislação vigente.

Sabe-se que o Tribunal de Contas do Distrito Federal possui documentos digitais válidos. Desse modo, a Comissão responsável pelo sistema fará uma visita àquele Órgão de Controle Externo para melhor entender o funcionamento da solução.

Paralelamente, a área de Informática já possui estudos em andamento para implementação de assinatura digital nessa Autarquia. Entretanto, considerando os seguintes aspectos: utilidade e utilização do SISDOC; recomendação da Controladoria-Geral; solução de contorno possível; maturidade tecnológica do tema "assinatura digital" no âmbito do Governo Local; prioridades de investimento na área de Tecnologia da Informação e Comunicação - TIC; benefícios já consolidados com a implantação do sistema; e a economia de recursos proporcionados (papel, tinta, energia e malote), entendemos não haver nenhum impedimento atual na utilização do SISDOC

Pelo contrário, o momento é de fortalecimento da solução, uma vez que esta já está proporcionando enormes benefícios. Outrossim é visível que o aspecto cultural de utilização do SISDOC se encontra bastante evoluído. Porém, entendemos que a solução necessita de evoluções, tanto no modo de utilização, quanto em aspectos tecnológicos. Este último, com a importância do SISDOC, ganha força a implementação de assinaturas digitais válidas, o que pode e deve ser feito de forma paulatina.



### Dos benefícios

Não restam dúvidas de que o SISDOC trouxe enormes benefícios para atividades administrativas rotineiras do DER/DF, principalmente nos aspectos de eficiência, economicidade, publicidade, transparência e interesse público.

Dentre os vários ganhos é possível citar: redução da necessidade de impressão, o que vai ao encontro da devida racionalidade na utilização de recursos financeiros públicos; unificação dos controles de tramitação de documentos, o que permite a fácil rastreabilidade e recuperação, controle de despacho, o que permite acesso à informação completa; garantia de padronização de documentos oficiais, o que permite sintonia com as normas e os padrões de Governo.

Merece destaque que os controles e facilidades proporcionados pelo SISDOC são também fundamentais para um atendimento de qualidade da "Lei de Acesso à Informação". Por exemplo, ser possível que o próprio cidadão acompanhe a tramitação de sua solicitação dentro do DER/DF. Outro exemplo, o trabalho dos órgãos de controle já está sendo facilitado pelo fácil e organizado acesso à informação proporcionado pelo SISDOC.

### Conclusão

Diante de todo o exposto, reiteramos o papel estratégico do SISDOC para esta Autarquia, ao mesmo tempo em que recomendamos o uso e o fortalecimento da solução. Entendemos também que o aprimoramento tecnológico é importante, o que deve ser buscado constantemente.

Sobre o aspecto econômico cabe destaque o fato de o SISDOC ser uma solução concebida, desenvolvida e mantida pelo próprio DER/DF. Conforme relatado, mesmo com uma equipe reduzida de desenvolvedores, resultados importantes foram conseguidos. Diante disso, ganha fora por essa eficiência verificada qualquer processo de melhoria.

Especificamente em relação às assinaturas digitais válidas, o SISDOC inevitavelmente caminhará para essa implementação. Entretanto, isso ocorrerá em etapas, sendo necessário primeiro verificar soluções similares (visita ao TCDF), aferir custos (conversar com fornecedores) e definir até que nível hierárquico é razoável o investimento financeiro em assinaturas digitais válidas.

Por fim, para se atender a validade jurídica de documentos constantes no SISDOC, a recomendação para esses casos é de que haja a impressão e assinatura de próprio punho. Em relação aos documentos externos, o SISDOC já conduz o usuário a esse procedimento.

## **Análise do Controle Interno**

As informações prestadas pela Unidade não modificam o status de irregularidade que a prática desse sistema de inclusão de assinaturas *escaneadas* representa na



rotina administrativa da Unidade, tendo em vista que esse procedimento não é condizente com a legislação reconhecida pelo próprio DER.

### Recomendação

- Assinar normalmente os documentos de modo que a autenticidade e autoria possam ser formalmente verificados e deixar de utilizar a assinatura *escaneada* até que haja um meio digital certificado para esse tipo de rotina.

## 2.3 - FRESAGEM EXECUTADA EM DESACORDO COM OS LEVANTAMENTOS TÉCNICOS DA UNIDADE

### Fato

No curso das atividades de auditoria no DER/DF, ao analisar o processo nº 113.000.420/2013, que trata da recuperação da rodovia DF-290, trecho Gama a BR-060, constatamos que a Unidade quantificou um serviço de forma superdimensionada.

O processo em questão trata da recuperação da rodovia DF-290, cujos procedimentos de elaboração do orçamento, projeto e posterior licitação, ocorreram após ter sido efetuado levantamento das condições da rodovia com a finalidade de se quantificar e qualificar os serviços objeto da futura contratação.

A equipe técnica da Unidade realizou os levantamentos e de acordo com as informações acerca da quantidade de fresagem e reforços necessários (fls. 417 a 461), levando em conta apenas a faixa de rolamento, conforme quadro abaixo:

ESTACA INICIAL (km)	ESTACA FINAL (km)	COMPRIMENTO (m)	FRESAGEM PROPOSTA DER(cm)	FRESAGEM ORÇADA DER(cm)	VOLUME PROPOSTA DER(m³) (A)	VOLUME ORÇAMENTO DER(m³) (B)	DIFERENÇA VOLUME (m³) (C)=(B)-(A)
0,00	1,40	1400	0	3	0,00	0,00	0,00
1,40	3,24	1840	2	3	36,80	55,20	18,40
3,24	5,02	1780	2	3	35,60	53,40	17,80
5,02	6,34	1320	2	3	26,40	39,60	13,20
6,34	7,62	1280	2	3	25,60	38,40	12,80
7,62	8,74	1120	3	3	33,60	33,60	0,000
8,74	10,24	1500	2	3	30,00	45,00	15,00
10,24	12,10	1860	2	3	37,20	55,80	18,60
12,10	13,92	1820	2	3	36,40	54,60	18,20
13,92	15,92	2000	2	3	40,00	60,00	20,00
15,92	17,78	1860	2	3	37,20	55,80	18,60
17,78	19,12	1340	2	3	26,80	40,20	13,40



ESTACA INICIAL (km)	ESTACA FINAL (km)	COMPRIMENTO (m)	FRESAGEM PROPOSTA DER(cm)	FRESAGEM ORÇADA DER(cm)	VOLUME PROPOSTA DER(m <sup>3</sup> ) (A)	VOLUME ORÇAMENTO DER(m <sup>3</sup> ) (B)	DIFERENÇA VOLUME (m <sup>3</sup> ) (C)=(B)-(A)
19,12	20,60	1480	2	3	29,60	44,40	14,80
20,60	22,16	1560	2	3	31,20	46,80	15,60
22,16	24,00	1840	2	3	36,80	55,20	18,40
<b>SOMA</b>					<b>463,20</b>	<b>678,00</b>	<b>214,80</b>

Mediante análise dos quantitativos apresentados acima, pode-se concluir que o orçamento, que levou em conta a espessura da fresagem de 3 cm, teve o quantitativo de material fresado (678,00 m<sup>3</sup>) superior ao quantitativo previsto pelos levantamentos técnicos (463,20 m<sup>3</sup>) da ordem de 214,80 m<sup>3</sup>, totalizando um percentual de 46,37% a mais nesse quantitativo.

Ainda vale informar as quantidades de fresagem que seriam utilizadas, utilizando as informações da folha 464.

<b>REPERFILAMENTO</b>				
<b>DF-290 (GAMA/BR-060)</b>				
ESTACA INICIAL	ESTACA FINAL	COMPRIMENTO	VOLUME ORÇAMENTO -3 cm (m <sup>3</sup> )	VOLUME ORÇAMENTO HIPÓTESE - 2 cm (m <sup>3</sup> )
3+820	4.880	1.060,00	111,30	74,20
4+930	6.640	1.710,00	179,55	119,70
6.800	7+040	240,00	25,20	16,80
7.430	10+820	3.390,00	355,95	237,30
11+900	13.880	1.980,00	207,90	138,60
14.120	14.240	120,00	12,60	8,40
15.340	15.440	100,00	10,50	7,00
15.560	15.680	120,00	12,60	8,40
15.820	15.920	100,00	10,50	7,00
16+020	16.580	560,00	58,80	39,20
16+700	17.220	520,00	54,60	36,40
174440	17.460	20,00	2,10	1,40
17+640	18.420	780,00	81,90	54,60
18+520	18.600	80,00	8,40	5,60
18.960	19.500	540,00	56,70	37,80
19.820	20+240	420,00	44,10	29,40
21.260	21.305	45,00	4,73	3,15
21.440	21.480	40,00	4,20	2,80
21.870	22.320	450,00	47,25	31,50
22.500	22.560	60,00	6,30	4,20
22.960	22+980	20,00	2,10	1,40
22+980	23+100	120,00	12,60	8,40



<b>REPERFILAMENTO</b>				
<b>DF-290 (GAMA/BR-060)</b>				
<b>ESTACA INICIAL</b>	<b>ESTACA FINAL</b>	<b>COMPRIMENTO</b>	<b>VOLUME ORÇAMENTO -3 cm (m³)</b>	<b>VOLUME ORÇAMENTO HIPÓTESE - 2 cm (m³)</b>
23+300	23+520	220,00	23,10	15,40
23+860	23+960	100,00	10,50	7,00
		<b>12.795,00</b>	<b>1.343,47</b>	<b>895,65</b>

<b>REPERFILAMENTO</b>				
<b>DF-290 (BR-060/GAMA)</b>				
<b>ESTACA INICIAL</b>	<b>ESTACA FINAL</b>	<b>COMPRIMENTO</b>	<b>VOLUME ORÇAMENTO -3 cm (m³)</b>	<b>VOLUME ORÇAMENTO HIPÓTESE - 2 cm (m³)</b>
1+390	2.180	790,00	82,95	55,30
2+235	2.260	25,00	2,63	1,75
2+300	2.320	20,00	2,10	1,40
2+360	2+440	80,00	8,40	5,60
2+450	2.470	20,00	2,10	1,40
3+030	3.009	60,00	6,30	4,20
3+374	3.397	23,00	2,42	1,61
3+620	3+660	40,00	4,20	2,80
3.800	3.810	10,00	1,05	0,70
3+840	3.950	110,00	11,55	7,70
3+980	4.060	80,00	8,40	5,60
4.390	4.440	50,00	5,25	3,50
4.700	4.720	20,00	2,10	1,40
4+820	6.680	1.860,00	195,30	130,20
6+740	7+040	300,00	31,50	21,00
7+090	7.200	110,00	11,55	7,70
7+250	7+260	10,00	1,05	0,70
7.320	7+340	20,00	2,10	1,40
7.370	10.820	3.450,00	362,25	241,50
11+900	13+880	1.980,00	207,90	138,60
13+920	14+620	700,00	73,50	49,00
14+700	14.740	40,00	4,20	2,80
14+900	14+980	80,00	8,40	5,60
15+480	15+560	80,00	8,40	5,60
15+605	16+360	755,00	79,28	52,85
16+440	16+460	20,00	2,10	1,40
16+550	16+740	190,00	19,95	13,30
16+840	19+500	2.660,00	279,30	186,20
19.700	19+740	40,00	4,20	2,80
19.780	19.960	180,00	18,90	12,60
20+000	20+040	40,00	4,20	2,80
20.070	20.140	70,	7,35	4,90



<b>REPERFILAMENTO</b>				
<b>DF-290 (BR-060/GAMA)</b>				
<b>ESTACA INICIAL</b>	<b>ESTACA FINAL</b>	<b>COMPRIMENTO</b>	<b>VOLUME ORÇAMENTO -3 cm (m<sup>3</sup>)</b>	<b>VOLUME ORÇAMENTO HIPÓTESE - 2 cm (m<sup>3</sup>)</b>
1+390	2.180	790,00	82,95	55,30
20+990	21+080	90,	9,45	6,30
21.280	21+300	20,00	2,10	1,40
21+390	21+500	110,00	11,55	7,70
21+560	21+580	20,00	2,10	1,40
21+680	21.740	60,00	6,30	4,20
21.820	21.860	40,00	4,20	2,80
21.960	22+970	1.010,00	106,05	70,70
23+000	23+12	120,00	12,60	8,40
23+380	23+52	140,00	14,70	9,80
23+780	23+840	60,00	6,30	4,20
		<b>15.583,00</b>	<b>1.636,22</b>	<b>1.090,81</b>

Cabe destacar que, além dessa falha, constatou-se que a composição de preços unitários adotada pela Unidade possui a produtividade muito inferior à de referência conforme retrata o sistema de custos SICRO.

O serviço de fresagem (código 99012) apresentado no orçamento possui a unidade de medida em metro quadrado (m<sup>2</sup>), já a unidade de medida no sistema de custo SICRO é o metro cúbico (m<sup>3</sup>).

Nesse momento há que se fazer uma observação importante: os serviços de pavimentação, com exceção daqueles que são superficiais, tais como pintura de ligação, imprimação, sinalização horizontal, devem ser quantificados em metro cubico (m<sup>3</sup>) ou mesmo tonelada (t), por se tratarem de elementos volumétricos.

Dessa forma a métrica de quantificar o serviço de fresagem em unidade de medida superficial já está equivocada, por se tratar de elemento volumétrico. Além disso, ao se efetuar a análise das produtividades das equipes, pelos dois sistemas de preços, a produtividade apresentada pela Unidade foi 5 vezes inferior àquela apresentada pelo SICRO, conforme demonstrado a seguir:

A produtividade horária da equipe do DER é de 200,00 m<sup>2</sup>/h. Isso significa que para uma fresagem de 2 cm (0,02 m) a equipe produziria 4,00 m<sup>3</sup> em uma hora, pela simples conta a seguir explicada:

$$\begin{aligned} \text{volume}_1 &: \text{área}_1 \times \text{espessura} \\ \text{volume}_1 &: 200 \times 0,02 \\ \text{volume}_1 &: 4 \text{ m}^3 \end{aligned}$$



Já a produtividade horária do serviço 5 S 02 990 11 - Fresagem contínua do revestimento betuminoso, é de 20,00 m<sup>3</sup>. Isso significa que para a mesma espessura, aplicando a produtividade do SICRO, a produtividade seria 5 vezes maior do que a encontrada pela Unidade.

volume<sub>2</sub>: área<sub>2</sub> x espessura

área<sub>2</sub>: volume<sub>2</sub>/espessura

área<sub>2</sub>: 20/0,02

área<sub>2</sub>: 1000 m<sup>2</sup>

Em terceiro lugar vale destacar que os serviços de transporte de usinados à frio até a distância de 5 km, inclusive carga e descarga, momento extraordinário de transporte de usinados à frio para distâncias além de 5 km, foram indevidamente inseridos no orçamento. Há de se considerar que o serviço de fresagem já prevê a carga no caminhão basculante, e dessa forma o serviço adequado a ser quantificado seria o de 5S 09 002 91 – Transporte comercial c/ basculante 10 m<sup>3</sup>; rodovia pavimentada, ao preço unitário de R\$ 0,42 com produção horária de 374,00 t.km.

Dessa forma se computarmos o acréscimo oriundo da alteração do dimensionamento da fresagem de 2 cm para 3 cm, com a questão da produtividade da equipe, os serviços de fresagem, transporte de usinados à frio até a distância de 5 km, inclusive carga e descarga, momento extraordinário de transporte de usinados à frio para distâncias além de 5 km teríamos a seguinte configuração, utilizando as informações do último orçamento apresentado(fl. 896 a 898).

Segue tabela com os valores da Unidade.

Tabela 02 – Valores apresentados pela Autarquia

Código	Referência	Serviço	Unidade	Quantidade	Preço Unitário (R\$)	Total (R\$)
99012	1.00.002	Fresagem a frio com tambor de fresador de L=1,00 m (fresagem de concreto asfáltico com espessura de 3,00 cm) (*) 5369	m <sup>2</sup>	99.323,00	7,45	739.956,35
50215	1.00.003	transporte de usinados à frio até a distância de 5 km, inclusive carga e descarga(*) 4230	m <sup>3</sup>	4.629,45	16,87	78.098,82
50216	1.00.003	momento extraordinário de transporte de usinados à frio para distâncias além de de 5 km(*) 4234	m <sup>3</sup> x km	36.048,92	1,32	47.584,57
<b>Total</b>						<b>865.639,74</b>



Já em seguida os valores de referência adotados pela equipe de auditoria:

Tabela 03 – Valores identificados pela Auditoria

Código	Referência	Serviço	Unidade	Quantidade	Preço unitário (R\$)	Total
5S 02 990 11		Fresagem contínua do revestimento betuminoso	m <sup>3</sup>	1.986,46	121,38 <sup>(1)</sup>	241.116,51
5S 09 002 91		Transporte comercial c/ basculante 10m <sup>3</sup> rodovia pavimentada	t x km	159.711,38 <sup>(2)</sup>	0,42	67.078,77
<b>Total</b>						<b>308.195,28</b>

(1) O preço utilizado foi o tabela do SICRO - 5 S 02 990 11 - Fresagem contínua do revestimento betuminoso (JANEIRO/2013), com o ajuste do BDI de 29,19%.

(2) Foi utilizado ao peso específico do CBUQ de 2,4 t/m<sup>3</sup>, empolamento de 30% e distância média de transporte de 33,5 km.

Dessa forma constata-se que houve um aumento de R\$ 562.590,58 apenas se considerarmos os itens do grupo 9002 – Pavimentação, códigos de referência 1.00.001, 1.00.002 e 1.00.003 (fl. 896 a 898).

O Tribunal de Contas do Distrito Federal – TCDF já possui jurisprudência a respeito da obrigatoriedade do uso da tabela SICRO na elaboração de orçamentos rodoviários, ainda mais por se tratar de obra com recursos oriundos do Governo Federal, conforme consta a folha 1885.

V) determinar ao DER/DF que: a) se ainda for de seu interesse, encaminhe novo edital que, além de contemplar as determinações ora proferidas e do item II, "a" e "b" da Decisão n.º 4.367/2003, deve conter orçamentos reformulados e detalhados em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários de materiais, serviços, equipamentos, mão-de-obra e outros que se fizerem necessários, de forma a satisfazer o art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei das Licitações, observados os preços constantes do sistema SICRO/CENTRO-OESTE (Decisão n.º 2953/05), com quantitativos que expressem as reais previsões do projeto básico, de forma a satisfazer o art. 7º, § 4º, da Lei n.º 8.666/93, fazendo constar dos autos as eventuais pesquisas de mercado e os memoriais de cálculos utilizados para a elaboração desses orçamentos, para exame, a qualquer tempo, por parte do controle externo. (Decisão no 4472/2005)

[...]

III - determinar ao Secretário de Estado de Infraestrutura e Obras que, de acordo com os arts. 9º da Lei Complementar nº 1/94 e 153, parágrafo único, do Regimento Interno do TCDF, instaure tomada de contas especial no Departamento de Estradas de Rodagem – DER/DF, para quantificação dos prejuízos e identificação dos responsáveis pela prática de ato de gestão ilegítimo e antieconômico de que tenha resultado danos ao erário, conforme mostram os dados levantados pela instrução (parágrafos 41 a 69 da Informação nº 53/2002-3ª ICE/DA), considerando, para esse fim, os preços à época praticados no mercado, constantes de publicações como a



Revista Construção Minas/Centro Oeste da Editora PINI, o Sistema de Custos Rodoviários – SICRO, Região Centro-Oeste do DNER, e outras afins, levantando-se, ainda, as quantidades efetivamente executadas em cada contrato, devidamente comprovadas; (Decisão no 2531/2004).

### **Causa**

Descumprimento de decisões do TCDF e de ampla legislação pertinente.

### **Consequência**

Prejuízo ao Erário, pela execução de serviço em desacordo com levantamentos técnicos da Unidade.

### **Manifestação do Gestor**

A Unidade apresentou respostas conforme transcrito abaixo:

Uma vez que o revestimento da pista se encontrava bastante danificado, em alguns segmentos foi necessário o seu reperfilamento para retirar as protuberâncias decorrentes dos tapa-buracos e dos defeitos existentes, e dotá-lo de uma superfície nivelada e firme.

Neste sentido foram previstas fresagens no revestimento nos trechos constantes das planilhas designadas reperfilamento (fls. 32, 33 e 34) adotando-se a espessura de fresagem de 3,0cm.

Esta espessura prevista foi adotada em razão de fácil execução pelas empresas de pavimentação do Distrito Federal, visto que algumas possuem equipamentos ultrapassados que não conseguem atender a espessuras menores.

Salientamos que esta espessura tende a variar durante a execução dos serviços porque os defeitos não são homogêneos, e a sua adoção não superdimensiona o pavimento, visto que agrega capacidade de suporte e, conseqüentemente, em aumento da vida útil do mesmo.

Os reforços calculados e adotados estão discriminados na Tabela 13 (folha 27), e não tem relação com os serviços de fresagem uma vez que os reforços serão realizados sobre os revestimentos existentes em bom estado e nos reperfilados.



### Análise do Controle Interno

A Unidade reconhece, mediante a resposta enviada que executou uma espessura maior do que ela mesma havia estabelecido, e ainda informa que essa espessura foi estabelecida: “visto que algumas possuem equipamentos ultrapassados que não conseguem atender a espessuras menores.”

Nesse sentido, não há que se estabelecer espessuras em função de dificuldades técnicas das empresas que não possuem os equipamentos adequados para a correta execução dos serviços, previamente planejados.

### Recomendações

a) Notificar formalmente as áreas pertinentes no sentido de contemplar os orçamentos detalhados em planilhas do Projeto Básico e demais documentos, expressando a composição dos custos unitários de materiais, serviços, mão de obra, dentre outros itens a serem utilizados, observando os preços constantes no Sistema SICRO;

b) Instauração de Tomada de Contas Especial para quantificação do dano, apuração de responsabilidades.

## 2.4 - MODIFICAÇÃO ORÇAMENTÁRIA SEM MOTIVAÇÃO PRÉVIA

### Fato

No curso das atividades de auditoria do DER/DF, no processo que trata da Recuperação da DF – 290, processo 113.000.420/2013, a Unidade efetuou mudanças no orçamento sem efetuar as devidas justificativas.

O orçamento inicial da Unidade importava em R\$ 8.589.855,55 (fl. 495), com os seguintes valores parciais referentes às várias porções constituintes, conforme tabela a seguir:

Tabela 04 –Resumo do Orçamento

DISCRIMINAÇÃO	VALOR(R\$)	%
Serviços Preliminares	30.809,73	0,36
Pavimentação	3.780.873,69	44,02
Drenagem e Obras de Arte Correntes	478.942,05	5,58
Obras complementares	356.782,56	4,15
Sinalização	824.042,38	9,59
Fornecimento de materiais betuminosos	3.118.405,14	36,30
<b>Total</b>	<b>8.589.855,55</b>	<b>100,00</b>



No decorrer da licitação o Diretor-Geral, determinou, em 06/01/2014, que o orçamento fosse modificado mediante a consideração de tabelas de preços e serviços distintos (fl. 892) conforme a seguir:

Determino que sejam considerados os serviços relacionados ao transporte de CBUQ, da seguinte forma:

- 1 – Fornecimento de CBUQ = atendendo determinação do TCDF – SICRO (DNIT).
- 2 – Transporte de CBUQ = tabela da NOVACAP.
- 3 – Momento do transporte CBUQ = tabela da NOVACAP

Tendo em vista a mudança solicitada pelo Diretor-Geral, o orçamento passou a ser de R\$ 10.108.097,01 (fl. 898), conforme detalhamento abaixo.

Tabela 05 –Resumo do Orçamento

<b>Discriminação</b>	<b>Valor(R\$)</b>	<b>%</b>
Serviços Preliminares	30.809,73	0,30
Pavimentação	5.084.150,15	50,30
Drenagem e Obras de Arte Correntes	478.942,05	4,74
Obras complementares	357.810,43	3,54
Sinalização	906.414,01	8,97
Fornecimento de materiais betuminosos	3.249.970,64	32,15
<b>Total</b>	<b>10.108.097,01</b>	<b>100,00</b>

Dessa forma, o orçamento teve um acréscimo de R\$ 1.518.241,46, importando em 17,67%. A legislação é clara quanto ao procedimento de motivação que nada mais é do que a exposição dos motivos que causaram o ato administrativo, conforme se depreende da Lei Distrital nº 2.834/2001, que recepcionou a Lei nº 9784/1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.

Entre os vários dispositivos apresentados nessa Lei, um deles trata a respeito da motivação dos atos administrativos, conforme descrito a seguir:

[...]

Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

- I - neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses;
- II - imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções;
- III - decidam processos administrativos de concurso ou seleção pública;
- IV - dispensem ou declarem a inexigibilidade de processo licitatório;
- V - decidam recursos administrativos;
- VI - decorram de reexame de ofício;
- VII - deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais;
- VIII - importem anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo.



§ 1º A motivação deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato.

Não se compreende razoável, nem mesmo adequada, a mudança da base de preços com a aplicação das recomendações do Diretor-Geral, pois dessa forma houve um acréscimo no orçamento de 17,67%, e essa situação contrariou diversas Decisões do TCDF no que se refere ao uso da base de dados do SICRO (DNIT).

Vale destacar que os preços do Sistema SICRO2/DNIT são considerados no âmbito Federal como limite superior para contratação de obras rodoviárias, conforme art. 127 da Lei nº 12.708/2012 (LDO Federal).

Art. 102. O custo global das obras e dos serviços de engenharia contratados e executados com recursos dos orçamentos da União será obtido a partir de composições de custos unitários, previstas no projeto, menores ou iguais à mediana de seus correspondentes no Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - SINAPI, mantido e divulgado, na internet, pela Caixa Econômica Federal e pelo IBGE, e, no caso de obras e serviços rodoviários, à tabela do Sistema de Custos de Obras Rodoviárias - SICRO, excetuados os itens caracterizados como montagem industrial ou que não possam ser considerados como de construção civil.

§ 1º O disposto neste artigo não impede que a administração federal desenvolva sistemas de referência de custos, aplicáveis no caso de incompatibilidade de adoção daqueles de que trata o caput, incorporando-se às composições de custo unitário desses sistemas, sempre que possível, os custos de insumos constantes do SINAPI e do SICRO, devendo sua necessidade ser demonstrada por justificação técnica elaborada pelo órgão mantenedor do novo sistema, o qual deve ser aprovado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e divulgado pela internet.  
[...]

No âmbito Distrital, o TCDF já se posicionou no sentido de adotar o SICRO2 como sistema de referência, conforme Decisões nºs 4472/2005 e 2531/2004, já descritas anteriormente.

Dessa forma, constata-se que a Unidade utilizou-se de instrumentos inadequados e antieconômicos para a contratação em questão, trazendo assim um prejuízo de ordem significativa ao Erário.

## **Causa**

Inobservância das recomendações exaradas pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal - TCDF



### **Consequência**

Falta de compatibilidade com os Sistemas referenciais recomendados pelo TCDF.

### **Manifestação do Gestor**

A Unidade apresentou resposta conforme texto abaixo:

Na época do procedimento licitatório o TCDF questionou sobre a alteração do orçamento (OFÍCIO nº 01/2014 — 4ª DIACOMP/SM TCDF fl. 981 do processo nº 113.000.420/2013) e o DER/DF respondeu através do OFÍCIO nº 68/2014 - DG (fl. 977, do processo nº 113.000.420/2013). Portanto, a motivação para a alteração consta no processo, conforme documentos em anexo. A Licitação foi liberada pelo TCDF e a obra já foi concluída

O Ofício 110/2013 – ASBRACO apresentou, entre outras informações, que seus associados não participaram da Licitação tendo em vista, que os preços apresentados sequer cobriam custos diretos para os serviços.

Em seguida, informou qual tabela deveria ser seguida para que assim, as empresas se interessariam.

### **Análise do Controle Interno**

Inferese das informações anteriormente prestadas pela Unidade, que o orçamento foi alterado para atendimento das empresas, o que não é algo legal e vantajoso para o Erário, tendo em vista que vantajosidade se traduz na execução da melhor técnica e ao menor preço. Preços estes que devem ser estabelecidos pela Unidade e não pelos particulares, como foi informado.

### **Recomendação**

- Utilizar em seus processos licitatórios preços unitários compatíveis com o Sistema SICRO2 do Departamento Nacional de Infraestrutura – DNIT, em atendimento à jurisprudência predominante dos Tribunais de Contas do DF e da União.

## **2.5 - ORÇAMENTO ELABORADO DE FORMA DEFICIENTE**

### **Fato**

No curso das atividades na Unidade, verificou-se que ao orçamento referente ao processo nº 113.008.645/2012 que trata da contratação de empresa especializada para prestação de serviços de limpeza, asseio, conservação predial, manutenção das áreas verdes e



serviço de copa, foi elaborado com preços, aparentemente, superiores ao praticado no mercado.

O item 5 do projeto básico apresentado (fls. 4 a 166), traz a previsão de materiais de consumo, equipamentos e uniformes, enquanto o item 5.1 traz o detalhamento do material de consumo para cada categoria profissional a ser contratada.

O item 5.1.1 - traz o material de consumo utilizado pelo servente e entre outros itens traz a previsão da utilização de alguns materiais a seguir listados:

Tabela 06 – Quantitativos de materiais e respectivos preços.

Item	Especificação	Unidade	Marca de referência	Qtde	Unitário	Mensal
23	Papel higiênico, 100% fibras naturais, picotado, grofado, com relevo, folha dupla na cor branca (100% branca), neutro, de primeira qualidade. Fardo com 64 rolos medindo 30 m x 10 cm. A embalagem deverá ter boa visibilidade do produto,	Fd	NEVE, INOVATA, RENOVA, CHARME, PERSONAL.	100	79,90	7.990,00
24	Papel toalha (pacote), folha dupla, picotada, cor branca (100% branca), super-resistente, de rápida absorção, primeira qualidade,	Pac	INOVATA, JOFEL, FLORAX, PREMIUM, MAXPAPER.	230	65,95	15.168,50

O somatório desses dois itens no contexto dos materiais a serem utilizados pelo servente importa em R\$ 23.158,50, perfazendo 83,58% do valor total de materiais a serem utilizados que é R\$ 27.706,94.

O fundamento para a adoção desses preços foram contratações pretéritas do próprio DER, conforme descrito à fl. 383, que faz referência dos itens 23 e 24 da licitação em comento, ao processo nº 113.003.422/2012, respectivamente aos preços de R\$ 79,90 o fardo com 64 rolos e R\$ 65,95 o pacote com 1250 folhas.

Ocorre que a Administração Pública do Distrito Federal, por meio da Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento – SEPLAN, mediante o Pregão Eletrônico PE nº 298/2013 – SULIC/SEPLAN, com data para a sessão de apresentação das propostas em 25/9/2013, tornou público aos interessados Edital de Licitação com vistas a aquisição de vários insumos semelhantes aos que foram orçados e adquiridos pelo DER/DF.

Entre outros materiais a serem adquiridos a SEPLAN quantificou e orçou os seguintes itens, conforme retratado na tabela abaixo:



Tabela 07 – Quantitativos de materiais e respectivos preços – PE nº 298/2013.

Item	Especificação	Und	Marca de referência	Qtde	Unitário	Mensal
42	TOALHA DE PAPEL, Material: celulose vegetal, Cor: branca, Comprimento: 23 cm, Largura: 23 cm, Características Adicionais: não reciclado, 02 dobras, Unidade De Fornecimento: pacote com 1250 unidades. <b>Código do item:</b> 3.3.90.30.22.01.0071.000001-01	Pac		200	10,00	2.000,00
55	PAPEL HIGIÊNICO, Material: 100% fibra celulósica, Cor: branca, Características Adicionais: folhas dupla, picotado, macio e neutro, Unidade De Fornecimento: rolo de 30 metros. <b>Código do item:</b> 3.3.90.30.22.02.0014.000003-02	Rolo		4.000	0,51	2.040,00

Fazendo-se a equivalência entre o preço da licitação PE nº 298/2013 e a mesma unidade pretendida pelo DER que foi o fardo com 64 rolos, teríamos o preço do fardo ao valor de R\$ 32,64.

O PE nº 298/2013 teve sua ata de julgamento em 10/10/2013 e trouxe os seguintes preços de aquisição dos materiais em questão.

Tabela 08 – Ata de Julgamento – PE nº 298/2013.

Item	Especificação	Und	Vencedor	Qtde	Unitário	Mensal
42	TOALHA DE PAPEL, Material: celulose vegetal, Cor: branca, Comprimento: 23 cm, Largura: 23 cm, Características Adicionais: não reciclado, 02 dobras, Unidade De Fornecimento: pacote com 1250 unidades. <b>Código do item:</b> 3.3.90.30.22.01.0071.000001-01	Pac	CJC ARAUJO COMERCIAL DE MATERIAIS DE LIMPEZA LTDA	200	9,64	1.928,00
55	PAPEL HIGIÊNICO, Material: 100% fibra celulósica, Cor: branca, Características Adicionais: folhas dupla, picotado, macio e neutro, Unidade De Fornecimento: rolo de 30 metros. <b>Código do item:</b> 3.3.90.30.22.02.0014.000003-02	Rolo	RAQUEL ALVES BATISTA - ME	4.000	0,51	2.040,00

Aplicando os valores de aquisição do PE nº 298/2013 as quantidades estimadas no Projeto Básico do DER, teríamos os seguintes valores:



Tabela 09 – Quantidade (DR) x Preço (PE nº 298/2013)

Item	Especificação	Unidade	Marca de referência	Qtde	Unitário	Mensal
23	Papel higiênico, 100% fibras naturais, picotado, grofado, com relevo, folha dupla na cor branca (100% branca), neutro, de primeira qualidade. Fardo com 64 rolos medindo 30 m x 10 cm. A embalagem deverá ter boa visibilidade do produto,	Fd	NEVE, INOVATA, RENOVA, CHARME, PERSONAL.	100	32,64	3.264,00
24	Papel toalha (pacote), folha dupla, picotada, cor branca (100% branca), super-resistente, de rápida absorção, primeira qualidade,	Pac	INOVATA, JOFEL, FLORAX, PREMIUM, MAXPAPER.	230	9,64	2.217,20

Dessa forma, o quantitativo do DER/DF com os preços do PE nº 298/2013 importaria em R\$ 5.481,20, demonstrando assim, um valor mensal de R\$ 17.677,30, que em um ano importaria em R\$ 212.127,60.

A legislação é clara quanto à vantajosidade da contratação, que deverá obter obras, bens e serviços pelos preços mais vantajosos praticados pelo mercado, conforme já se pronunciou o Tribunal de Contas da União – TCU, por meio do Acórdão nº 2.406/2006 – Plenário.

9.5.8 – nas pesquisas de preço para subsidiar procedimentos licitatórios, proceda a cotação abrangente das opções de mercado, inclusive considerando preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública, conforme o disposto no art. 15, inciso V, da Lei nº 8.666/1993.

[...]

Ainda constatamos que a Unidade inseriu no orçamento, a quantia de R\$83,66 mensais para cada categoria profissional a título de seguro de vida, invalidez e funeral (fls. 39,43, 47, 51 e 55). O argumento apresentado pela Unidade encontra-se na memória de cálculo (fls. 59 a 63), no cálculo do módulo 2 – Benefícios mensais e diários, letra (a) com a seguinte descrição: “**auxílio-funeral:** conforme estabelecido na CCT, R\$ 1.000,00/12”.

Ocorre que a Convenção Coletiva do Sindicato dos Empregados de Empresas de Asseio, Conservação, Trabalho Temporário, Prestação de Serviços e Serviços Terceirizáveis do DF-SINDISERVICOS/DF, traz a previsão de pagamento de auxílio em caso de óbito com a seguinte descrição:

[...]

CLÁUSULA DÉCIMA QUARTA - AUXÍLIO FUNERAL

Fica convencionado que as empresas, para fins de auxílio no custeio de funeral de seus empregados falecidos, arcarão com o valor de até R\$ 1.000,00 (hum mil reais)



das despesas que vierem a ser despendidas, que deverão ser efetivamente comprovadas através da apresentação, em original, das respectivas Notas Fiscais, que deverão ser emitidas em nome da empresa.

Levando em conta que o quantitativo de funcionários a serem atendidos pelo contrato que é de 59, conforme fl.10 temos um valor anual quantificado a maior de R\$59.000,00.

Totalizando o montante trazido pelo preço empregado pela Unidade nos valores dos materiais de R\$212.127,60, conjugado com a inclusão ao auxílio funeral de R\$ 59.000,00, chega-se a importância inserida a maior de R\$ 271.127,60 que corresponde a 11,88% do preço total R\$ 2.281.326,53 (fl. 34).

### **Causa**

Descumprimento da legislação específica, quanto a adequada pesquisa de preços para estimativa de orçamento e inserção de item não previsto em Convenção Coletiva de Trabalho.

### **Consequência**

Não obtenção dos melhores preços para a Administração.

### **Manifestação do Gestor**

1.1.1. Em relação ao valor cotado para o Papel Higiênico:

Os nobres auditores afirmam que o valor cotado para o papel higiênico é de R\$ 79,90 por fardo com 64 rolos cada, totalizando um valor mensal de R\$ 7.990,00.

Entretanto, ao fazerem tal afirmação, não se atentaram ao fato de que o edital foi corrigido em 17 de dezembro de 2012, de maneira que o valor correto é o que consta à fl. 603.

De acordo com a errata supracitada, percebe-se que o valor unitário para o fardo com 64 rolos é de R\$ 30,72 e valor total para 100 fardos é de R\$ 3.072,00. Valores estes que também constam à fl. 68 na Planilha de Formação de Preço Base.

Para comprovar tal correção de valores, pode-se consultar o referido pregão no site <http://www.licitacoes-e.com.br> pelo número 462867.

Dos valores acima, pode-se fazer a conversão (100 fardos x 64 rolos), perfazendo um total de 6.400 rolos, de modo que dividindo-se o valor total (R\$ 3.072,00) por 6400, tem-se um valor - estimado de R\$ 0.48 por rolo.



Assim, ao comparar tal cotação com o valor unitário por rolo apresentado no PE 298/2013 - SULIC/SEPLAN, citado como exemplo para afirmar que houve sobrepreço, que é de R\$ 0,51 por rolo, comprova-se que a afirmação de superfaturamento é indevida, não tendo havido nenhum prejuízo ao erário.

#### 1.1.2. Em relação ao valor cotado para o Papel Toalha:

Da mesma maneira que ocorreu com o Papel Higiênico, os ilustres auditores se utilizaram do PE 298/2013 - SULIC/SEPLAN como base para afirmar que houve sobrepreço.

O valor unitário que foi cotado para o pacote de papel toalha realmente é de R\$ 65,95 e valor total para 230 pacotes é de R\$ 15.168,5. Já o valor unitário por pacote apresentado no PE 298/2013 - SULIC/SEPLAN, citado como exemplo para afirmar que houve sobrepreço é de R\$ 10,00.

Tal valor realmente seria elevado caso se tratasse de apenas um pacote com 1.250 folhas, no entanto, houve um equívoco quando da elaboração do Termo de Referência, pois devia-se ter colocado a unidade de fornecimento como "fardo" e não como "pacote".

Entretanto, percebendo nosso equívoco, quando da elaboração de sua proposta, a empresa vencedora (Exact Clean Comercio e Serviços LTDA - ME) detalhou tal material como FARDO, conforme pode-se verificar à fl. 700 do processo, e está entregando o material desta maneira, em fardo, conforme fotos anexas

Deste modo, o DER-DF vem pagando R\$ 37,00 por fardo, sendo que cada fardo contém 05 pacotes de 1.250 folhas, de maneira que, dividindo-se o valor unitário do fardo (R\$ 37,00) por 5, tem-se um valor unitário de R\$ 7,40 por pacote.

Assim, ao comparar tal cotação com o valor unitário por pacote apresentado no PE - 298/2013 - SULIC/SEPLAN, citado como exemplo para afirmar que houve sobrepreço, que é de R\$ 9,64 por rolo, comprova-se que a afirmação de superfaturamento e indevida, não tendo havido nenhum prejuízo ao erário.

#### 1.1.3. Em relação ao valor cotado a título de Auxílio Funeral:

As Planilhas de Formação de Custos para cada categoria funcional foram elaboradas de acordo com as orientações da IN 07/2011 - MPOG que prevê, no Módulo 2, a inserção de valores a esse Título.

Para elaboração da Planilha de Formação de Custos faz-se necessária a cotação de todos os itens que serão passíveis de futuro desembolso, sejam eles decorrentes de Convenção Coletiva de Trabalho ou outro instrumento legal, inclusive o auxílio funeral, bem como de qualquer outro benefício que altere o custo final.

Os valores da planilha elaborada pelo DER-DF são apenas referenciais para a elaboração das propostas das empresas interessadas, o que não significa que o DER/DF esteja desembolsando tais valores atualmente.



Conforme planilhas de fis. 692, 694, 696, para a empresa Exact Clean, vencedora do Lote 1 do Pregão, o valor do auxílio funeral a ser pago para as categorias de servente, encarregado de limpeza e encarregado geral é de apenas R\$ 3,18, totalizando R\$ 98,58 mensais e R\$ 1.182,96 anuais para essas categorias funcionais.

Já conforme planilha de fl. 757, para a empresa Real DP, vencedora do Lote 2 do Pregão, tal valor, a ser pago para a categoria de copeira e de R\$ 0,83, perfazendo um valor mensal de R\$ 13,28 e um total anual de R\$ 159,36;

E ainda, na planilha de fl. 802, para a empresa ServLimp, vencedora do Lote 3 do Pregão, o valor é de R\$ 0,30, de modo que o valor mensal é de R\$ 2,70 e o total anual é de R\$ 32,40;

Lembrando que as empresas não tem obrigação de cotar valores idênticos e que, de acordo com a legislação pátria, para terem suas planilhas aceitas pelo Pregoeiro, nenhum dos valores unitários pode estar maior do que os valores estimados pelo DER/DF;

Assim, somando-se os gastos a título de auxílio funeral, que está previsto na CCT das categorias profissionais contratadas, tem-se um valor mensal de R\$ 114,56 e total anual de R\$ 1.374,72, muito distante dos R\$ 59.000,00 apontados pelos auditores.

[...]

Assim, o não atendimento, por parte do empregador, dos direitos e benefício de seus empregados, alçaria o DER/DF é condição de litisconsorte passivo em futuras reclamações trabalhistas contra empresas terceirizadas, de modo que não se constitui excesso de formalismo exigir nas licitações a cotação de todas as verbas devidas aos empregados.

Deste modo, comprovamos não ter havido superfaturamento, bem como prejuízo ao erário no citado Pregão Eletrônico.

Já com relação ao item auxílio-funeral, a Unidade informa que os valores inseridos na Planilha Básica são apenas referenciais para elaboração das propostas da Unidade.

### **Análise do Controle Interno**

Quanto ao item 1.1.1 – Papel Higiênico, embora a Unidade tenha informado que houve uma errata na folha 603, esta não foi levada em conta para o recálculo do valor total da contratação e posterior republicação, que não aconteceu.

Acrescenta-se ainda que nessa errata, o insumo papel higiênico diminuiu de preço, todavia muitos outros aumentaram de preço.



Quanto ao item 1.1.2 – Papel Toalha, a própria Unidade reconheceu que se tratava de quantificação errada e que as empresas apresentaram valores com a unidade correta.

Por fim quanto ao item 1.1.3 – Auxílio Funeral, a Unidade apresentou a justificativa que todos os custos passíveis de ocorrência deveriam ser inseridos na planilha e ainda informou que as licitantes apresentaram valores inferiores aos estabelecidos no edital, pela razão de que o preço básico estabelecido no edital é de referência, todavia o fez em um valor extremamente exagerado, pois supôs que todos os funcionários morreriam no curso de um ano. A convenção coletiva de trabalho é clara e informou que essa indenização seria apenas em caso de morte, logo esse quantum não deveria fazer parte da planilha, um aditivo de valor, em caso de ocorrência seria o mecanismo mais adequado para pagamento de uma despesa extraordinária que viesse a onerar o contrato.

A Unidade embora tenha apresentado justificativas quanto aos três itens, não se atentou para o fato de que as ocorrências informadas pela equipe de auditoria dizem respeito ao preço básico estabelecido para orçamento, esse sim estava superdimensionado como informa a manchete do achado.

### **Recomendações**

a) Efetuar a formalização do contrato para prestação de serviços de natureza continuada cujo objeto refira-se à mão de obra terceirizada com base nos preceitos da Convenção Coletiva de Trabalho vigente;

b) Revisão do contrato em questão para ajustes dos valores pagos a maior indevidamente no que se refere à inserção dos valores de auxílio-funeral.

## **2.6 - INCOMPATIBILIDADE ENTRE PROJETO ORÇADO E EXECUTIVO**

### **Fato**

No curso das atividades na Unidade, constatamos que a o orçamento referente ao processo nº 113.007.989/2012 que trata da contratação de empresa especializada para implantação de passarela em estrutura mista no km 3,3 da DF-075 (Unidade de Pronto Atendimento - UPA) objeto do contrato nº 020/2013 firmado com a empresa Rio Platense Construções, Projetos e Consultoria LTDA, CNPJ 33.475.526/0001-87 ao valor de R\$ 1.898.558,31 na data de 26/6/2013, foi superfaturado em razão da ausência de compatibilidade entre a descrição dos serviços orçados para a obra e o que efetivamente foi executado, considerando o projeto executivo elaborado.



O orçamento que baseou a planilha do referido contrato trazia o subgrupo INFRAESTRUTURA ao valor de R\$ 409.442,16 (fls. 132 e 133), efetivamente pagos, segundo os itens apresentados abaixo:

Tabela 10 – Infraestrutura do orçamento-base

INFRAESTRUTURA(ESTACAS)	QTDE (R\$)	PREÇO(R\$)	SUBTOTAL(R\$)
LANÇAMENTO E APLICAÇÃO DE CONCRETO EM FUNDAÇÕES	182,46	56,98	10.396,57
ARMADURA DE AÇO CA-50	28.357,67	8,96	254.084,72
EXECUÇÃO DE ESTACA PERFURADA HÉLICE CONTÍNUA # 40 cm, EXCETO MATERIAIS	1.452,00	48,00	69.696,00
MOBILIZAÇÃO E DESMOBILIZAÇÃO DE EQUIPAMENTO DE PERFURAÇÃO DE ESTACA HÉLICE	1,00	7.200,00	7.200,00
CONCRETO USINADO FCK: 20 Mpa, AUTO-ADENSÁVEL, SLUMP 20PARA ESTACA HÉLICE CONTÍNUA	182,46	373,04	68.064,87
<b>TOTAL</b>			<b>409.442,16</b>

Ocorre que o projeto executivo apresentado (fl.734), que traz o detalhamento das fundações especificou as estacas a serem utilizadas e as quantidades efetivamente executadas, que são diferentes daquelas previamente orçadas, conforme quadro a seguir:

Tabela 11 – Infraestrutura do projeto-executivo.

INFRAESTRUTURA (ESTACAS)	QTDE (R\$)	PREÇO(R\$)	SUBTOTAL(R\$)
LANÇAMENTO E APLICAÇÃO DE CONCRETO EM FUNDAÇÕES	123,59	56,98	7.042,18
ARMADURA DE AÇO CA-50	4.513,90	8,96	40.444,57
EXECUÇÃO DE ESTACA PERFURADA HÉLICE CONTÍNUA # 40 cm, EXCETO MATERIAIS	984,00	48,00	47.232,00
MOBILIZAÇÃO E DESMOBILIZAÇÃO DE EQUIPAMENTO DE PERFURAÇÃO DE ESTACA HÉLICE	1,00	7.200,00	7.200,00
CONCRETO USINADO FCK: 20 Mpa, AUTO-ADENSÁVEL, SLUMP 20PARA ESTACA HÉLICE CONTÍNUA	123,59	373,04	46.104,16
<b>TOTAL</b>			<b>148.022,92</b>



Levando em conta que os itens do subgrupo Infraestrutura foram atestados e efetivamente pagos mediante apresentação da 1ª, 2ª, 3ª (processo nº 113.011.236/2013) e 4ª medições (processo nº 113.015.523/2013), constata-se dessa forma que houve um prejuízo de R\$ 261.419,25, pelo pagamento de itens que efetivamente não foram executados, levando em conta os quantitativos apresentados no projeto executivo (fl. 734).

### **Causa**

Incompatibilidade entre os quantitativos apresentados no orçamento-base e os quantitativos oriundos do projeto executivo.

### **Consequência**

Prejuízo ao erário, decorrente do pagamento de quantitativos não executados.

### **Manifestação do Gestor**

A Unidade não se manifestou a respeito do achado informado.

### **Análise do Controle Interno**

Tendo em vista que a Unidade não se manifestou a respeito do achado informado, persiste a recomendação ora proferida.

### **Recomendações**

- a) Instituir rotina operacional no âmbito da instituição, para compatibilização de quantitativos executados em face aos quantitativos oriundos de orçamento, para pagamento pela realização do objeto contratado somente de quantidades efetivamente executadas;
- b) Instauração de Tomada de Contas Especial para apuração do possível dano ao Erário informado anteriormente e o respectivo ressarcimento.



### 3 - GESTÃO DE PESSOAL

#### 3.1 - PAGAMENTO DE ADICIONAIS DE INSALUBRIDADE E PERICULOSIDADE SEM O DEVIDO LAUDO TÉCNICO

##### Fato

Constatou-se o pagamento de Adicional de Insalubridade a servidores da Autarquia, no exercício 2013, com o respectivo registro no valor de R\$926.073,68 efetuado na Conta 331901107. Foi analisado o pagamento do referido adicional aos servidores, conforme quadro indicado abaixo:

NOME	MATRÍCULA	CARGO / FUNÇÃO	LOTAÇÃO
██████████	██████████	Agente de Serviços de Engenharia	Superintendência Técnica
██████████	██████████	Agente de Serviços de Engenharia	Superintendência Administrativa e Financeira
██████████	██████████	Técnico de Atividades Rodoviárias	Superintendência Técnica
██████████	██████████	Técnico de Atividades Rodoviárias	Superintendência Técnica
██████████	██████████	Técnico de Atividades Rodoviárias	Superintendência Administrativa e Financeira

Além disso, também ocorreu o pagamento de Adicional de Periculosidade a servidores do DER/DF, no valor de R\$12.797,76 (Conta 331901110). Avaliou-se o pagamento deste adicional aos servidores enumerados no quadro apresentado a seguir:

NOME	MATRÍCULA	CARGO / FUNÇÃO	LOTAÇÃO
██████████	██████████	Auxiliar de Atividades Rodoviárias	Superintendência de Obras
██████████	██████████	Auxiliar de Atividades Rodoviárias	Superintendência de Obras
██████████	██████████	Técnico de Atividades Rodoviárias	Superintendência de Operações

Vale enfatizar que o pagamento de adicional de insalubridade é devido a servidor que exerce atividades que podem causar danos à saúde, tendo em vista o local de desempenho de suas atribuições, bem como o contato com substâncias tóxicas. Já o adicional de periculosidade é devido a servidor que, em virtude do local de trabalho ou das atribuições desempenhadas em seu cargo, corre constantes riscos à sua vida e/ou integridade física.

A Lei Complementar nº 840/2011 prevê, em seu art. 79, que o servidor que trabalha com habitualidade em locais insalubres ou em contato permanente com substâncias tóxicas, ou com risco de vida, faz jus ao adicional de insalubridade e periculosidade. Já o art.



81 da citada Lei Complementar estabelece que na concessão dos adicionais, devem ser observadas as situações previstas em legislação específica.

Quanto ao tema pagamento de adicionais de Insalubridade e Periculosidade, o Governo do Distrito Federal editou o Decreto nº 32.547/2010, que regulamenta a concessão dos citados adicionais a servidores públicos da Administração Direta, Autárquica e Fundacional. De acordo com o art. 3º deste Decreto:

Art. 3º A caracterização da atividade insalubre ou perigosa ou de radiação ionizante será definida por meio de perícia nos locais de trabalho e elaboração de laudos técnicos, observadas as competências e situações previamente estabelecidas em leis e regulamentos.

Ademais, o art. 3º, §1º do Decreto nº 32.547/2010 estabelece que, eliminadas as condições ou riscos que resultaram na concessão dos adicionais de Insalubridade ou Periculosidade, cessa-se o direito ao seu recebimento.

Em 2013, não havia qualquer laudo pericial ou estudo técnico nas pastas funcionais e demais documentações dos servidores, que respaldasse o recebimento dos adicionais supracitados.

Ressalte-se que, sem a realização de avaliação *in loco*, não é possível constatar se de fato, estão presentes os elementos físicos, químicos e biológicos nocivos à saúde, além de analisar o grau de exposição a que está sujeito o servidor, impossibilitando a determinação da situação de insalubridade e periculosidade.

O Tribunal Regional Federal da 1ª Região apresenta o seguinte posicionamento:

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. ADICIONAL DE INSALUBRIDADE. LEGITIMIDADE ATIVA DO SINDICATO. EXIGÊNCIA AO SERVIDOR DE FORNECIMENTO DO LAUDO. ILEGALIDADE. RESPONSABILIDADE DA ADMINISTRAÇÃO. PROVA DA EXIGÊNCIA ILEGAL. SENTENÇA MANTIDA. JUROS. O direito ao adicional de insalubridade ou periculosidade cessa com a eliminação das condições ou dos riscos que deram causa à sua concessão (§ 2º, do art. 68, da Lei 8.112/90), sendo de incumbência da Administração Pública providenciar a avaliação pericial de forma a ser ou não caracterizada e classificada a insalubridade ou periculosidade para os seus servidores, conforme determinação legal -Decreto nº 97.458/89. 3. Não é razoável que a omissão da Administração signifique para o servidor a perda de um direito ou mesmo que se transfira ao servidor o ônus provar nos autos a natureza insalubre da atividade. (TRF 1ª Região, AC 200101000144478, Publ. 03/08/2012).



### **Causa**

Ausência da devida comprovação por laudos técnicos, devidamente anexados as pastas funcionais, quanto às situações insalubres ou de perigo a que foram submetidos os servidores da Unidade, contemplados por esses benefícios.

### **Consequência**

Impropriedades na realização do pagamento dos adicionais, podendo ensejar prejuízo ao Erário.

### **Manifestação do Gestor**

Em resposta aos questionamentos apresentados pelo órgão de Controle Interno, o DER comunicou que os pagamentos dos adicionais são baseados em laudos técnicos das condições ambientais de trabalho. A Autarquia apresentou os laudos técnicos emitidos entre os exercícios de 2006 e 2007 visando subsidiar o pagamento de adicionais de Insalubridade e Periculosidade aos servidores relacionados anteriormente neste ponto.

Em que pese o tempo decorrido há tão somente a solicitação de pagamento por parte do titular dos respectivos setores de lotação. Não consta as autorizações de concessão aos servidores de matrículas n<sup>os</sup> [REDACTED], [REDACTED] e [REDACTED], por parte da Seção de Pessoal, Superintendente Administrativo e Financeiro, bem como do Diretor-Geral, visando inclusive ratificar que tais servidores estejam submetidos às condições que justificassem a referida concessão.

### **Análise do Controle Interno**

O adicional de insalubridade é devido ao servidor que exerce atividades que possam causar danos irreversíveis à saúde, tais como moléstias profissionais, decorrendo, pois, do local de trabalho ou do contato com substâncias tóxicas, situação comprovada por provas técnicas. Todavia, há de se garantir que em caso de eliminação da situação que justificava o referido pagamento, este deve ser irremediavelmente cessado.

Diante disso, faz-se necessário anexar tais laudos técnicos à documentação pessoal dos servidores, além de periodicamente, efetuar análise das condições que ensejam tais pagamentos a fim de demonstrar a situação e condição habitual insalubre ou perigosa.



## Recomendação

- Anexar os laudos técnicos periciais atualizados, emitidos por Médico do Trabalho, conforme disciplinado no Decreto nº 32.547/2010, nas pastas funcionais dos servidores que venham a ser contemplados por esse benefício.

### 3.2 - PAGAMENTO DE INFRAÇÃO DE TRÂNSITO COMETIDA POR SERVIDOR SEM O RESPECTIVO RESSARCIMENTO

#### Fato

O processo nº 113.004.457/2013 refere-se ao pagamento de notificação de trânsito aplicada a veículo oficial da Autarquia, Placa JFO-9675/ Brasília-DF (B134443373-DPRF-MJ), em razão de infração ocorrida em 31/01/2013, devido a não utilização de cinto de segurança pelo condutor (art. 167 do Código de Trânsito Brasileiro – CTB), às 08:28 no km. 7 da BR-020.

Considerando o comprovante diário de utilização de veículos inserto aos autos, verifica-se que o veículo foi conduzido pelo servidor [REDACTED], matrícula nº [REDACTED]. Entretanto o referido servidor não autorizou o desconto do valor da infração em sua folha de pagamento (R\$127,00). Faz-se necessário informar que o DER efetuou o pagamento da infração em 28/6/2013, conforme OB nº 1560/2013.

Posteriormente, o processo foi encaminhado à douta Procuradoria-Geral do DF, visando à adoção das providências judiciais cabíveis. Todavia, em atendimento ao Decreto nº 13.119, bem como à Súmula nº 24/PGDF, a Procuradoria recomendou o arquivamento dos autos, tendo em vista a não execução da sentença, em razão do valor da infração ser inferior a 2 UPDF, equivalente a R\$560,84 em 2013.

Não consta dos autos as providências adotadas pelo DER no que tange a possível aplicação de penalidades ao servidor, dentro de limites da razoabilidade e proporcionalidade, a fim de inclusive evitar a repetições reiteradas desta conduta. O servidor, ao tomar posse de um cargo público, assume um rol de deveres a serem cumpridos no desempenho de suas atribuições.

A Lei Complementar nº 840/2011 prevê os deveres do servidor público, dentre os quais se destacam:

Art. 180. São deveres do servidor

I – exercer com zelo e dedicação suas atribuições;

[...]

III – agir com perícia, prudência e diligência no exercício de suas atribuições;

[...]

IX – zelar pela economia do material e pela conservação do patrimônio público.



Cabe indicar algumas Decisões de diversos tribunais quanto à conduta indevida de servidor, a saber:

Recurso. Processo administrativo disciplinar. Decisão da Presidência deste TRE pela demissão do servidor por violação de dispositivos da Lei n. 8.112/90 e da Resolução TSE n. 22.901/08. Desobediência ao dever de exercer com zelo e dedicação as atribuições do cargo e inobservância das normas legais e regulamentares. Caracterizada conduta acintosa de desrespeito à ordem da autoridade e comportamento negligente, com prejuízo ao serviço. Fatos que ensejam a aplicação do artigo 132 do Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Cíveis da União. Práticas reiteradas e penalizadas em outros feitos. Provimento negado. (Proc. PA 453882010 – RS. Rel Des Marco Aurélio dos Santos Caminha. Publ em 15/02/2011)

DIREITO ADMINISTRATIVO. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR - PAD. SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL. DEMISSÃO. PROVA TESTEMUNHAL. DESNECESSIDADE. AUSÊNCIA DE VIOÇÃO À AMPLA DEFESA E AO CONTRADITÓRIO. ABSOLVIÇÃO NA ESFERA PENAL POR ATIPICIDADE DA CONDUTA. AUSÊNCIA DE REPERCUSSÃO NA ESFERA ADMINISTRATIVA. INDEPENDÊNCIA DAS INSTÂNCIAS. ART. 125 DA LEI 8.112/90. DELEGAÇÃO AO MINISTRO DE ESTADO PARA APLICAR PENA DE DEMISSÃO. POSSIBILIDADE. CORRESPONDÊNCIA ENTRE OS FATOS E A PENALIDADE APLICADA. RESPEITO AO PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. APELAÇÃO DESPROVIDA.

[...]

6. O controle judicial dos atos administrativos disciplinares deve ficar adstrito à verificação da existência dos fatos que deram ensejo à punição, bem como à correspondência entre o fato atribuído ao servidor e a sanção aplicada, à luz da legislação aplicável. 7. A Comissão concluiu pela necessidade de demissão do autor, ao fundamento de que ele: não exerceu com zelo e dedicação as atribuições do cargo; não observou as normas legais e regulamentares; não levou ao conhecimento da autoridade superior as irregularidades de que teve ciência em razão do cargo; valeu-se do cargo para lograr proveito pessoal ou de outrem, em detrimento da dignidade da função pública; recebeu vantagem em razão de suas atribuições. Assim, foi o demandante incurso nos arts. 116, I, III e VI, 117, IX e XII e 132, XIII todos da Lei n. 8.112/1990. 8. As ações do demandante configuram inequivocamente conduta incompatível com a moralidade administrativa, atraindo a incidência do art. 132 da Lei n. 8.112/90, em ordem a impor a aplicação da pena de demissão. (Proc. AC 200134000255236 DF 2001.34.00.025523-6 Rel Juíza Federal Adverci Rates Mendes de Abreu. 3ª Turma Suplementar Publ. em 29/05/2013).

## Causa

Ausência de ressarcimento de infração de trânsito cometida por servidor.



## **Consequência**

Prejuízo ao Erário.

## **Manifestação do Gestor**

A Corregedoria da Autarquia comunicou que não constam dos autos as providências adotadas quanto à possível punição do servidor, em razão da referida Seção não ter sido noticiada pelo Diretor-Geral para apuração do fato. Diante disso, houve o encaminhamento do processo à Diretoria de Orçamento e Finanças para em última instância, fazer a cobrança administrativa do valor devido.

## **Análise do Controle Interno**

Considerando as medidas a serem adotadas por parte da Autarquia, mostra-se necessário que a área de controle do DER mantenha sob análise permanente, às infrações de trânsito atribuída a seus servidores, considerando a possível aplicação de penalidades em caso de ausência de ressarcimento dos respectivos valores.

## **Recomendação**

- Adotar medidas no âmbito interno visando ao recebimento dos valores referentes à infração de trânsito cometida por servidores no desempenho das atribuições do cargo.

## **4 - GESTÃO DE SUPRIMENTOS DE BENS E SERVIÇOS**

### **4.1 - AUSÊNCIA DE PESQUISA DE PREÇOS QUANTO A ITEM A SER ADQUIRIDO MEDIANTE ADESÃO À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS**

#### **Fato**

O processo nº 113.002.776/2013 refere-se à Adesão à Ata de Registro de Preços efetuada pela Autarquia visando à aquisição de materiais de consumo tais como: óleos, graxa, lubrificante, aditivo radiador e querosene. Cabe informar que a Ata de Registro de Preços nº 10/2012, é originária da Polícia Militar do Distrito Federal e foi formalizada em 23/11/2012, com validade de 12 meses.



Os itens procedentes da ARP 10/2012 foram adquiridos junto às empresas indicadas no quadro apresentado a seguir:

<b>EMPRESA</b>	<b>OBJETO</b>	<b>VALOR (R\$)</b>
Pneus Planalto Ltda. – ME (CNPJ 03751825/0001-36)	Óleo Lubrificante Semissintético para motocicletas, SAE 10W30	7.365,00
BR Trade Center Mecânica em geral Ltda. – ME (CNPJ 11647137/0001-59)	Óleo Lubrificante, para motores a diesel, SAE 15W40 API CI-54/SL	44.940,00
Comércio de Auto Peças Império Ltda. (CNPJ 11739161/0001-18)	Óleo Lubrificante semissintético 5W30 API SN	271.800,00

Dentre as hipóteses permitidas do Sistema de Registro de Preços, há a possibilidade de utilização quando pelas características do objeto, houver a necessidade de contratações frequentes. Ressalta-se a necessidade de que sejam observados os ditames do Parecer nº 878/2013 – PROCAD/PGDF.

Identificou-se que não havia nos autos a pesquisa de preços referente ao item Óleo Lubrificante para motores álcool / gasolina API SN 5W30 Semissintético, a fim de demonstrar a compatibilidade do preço contratado com o praticado no mercado, contrariando preceitos do referido Parecer, bem como do art. 15, inciso V da Lei nº 8.666/1993.

### **Causa**

Ausência de pesquisa de preços quanto a um dos itens a serem adquiridos mediante a adesão à Ata de Registro de Preços nº 10/2012.

### **Consequência**

Impossibilidade de comprovação da compatibilidade do preço contratado com o praticado no mercado.

### **Manifestação do Gestor**

Com relação às impropriedades apresentadas pelo órgão de Controle Interno, a Superintendência de Operação do DER simplesmente comunicou que a aquisição diz respeito a itens de estoque, de modo que os dados quanto ao levantamento de valores foram de responsabilidade da Superintendência Financeira. A Autarquia apresentou ainda a relação da pesquisa de preços apresentada quanto aos demais itens adquiridos.



### **Análise do Controle Interno**

Considerando as providências a serem implantadas, é importante enfatizar a necessidade de demonstrar a pesquisa mercadológica inserta aos autos, comprovando a compatibilidade dos preços contratados com os praticados inclusive por órgãos ou entidades da Administração Pública, anexando as tabelas de custos da prestação de serviços.

### **Recomendação**

- Realizar e anexar aos autos, para todos os itens a serem adquiridos na licitação, ampla pesquisa de preços que demonstre a compatibilidade dos preços contratados pela Administração conforme previsão legal.

### **4.2 - AUSÊNCIA DE TERMO DE REFERÊNCIA ELABORADO PREVIAMENTE À REALIZAÇÃO DO CERTAME LICITATÓRIO**

#### **Fato**

O processo nº 113.007.151/2012 trata da aquisição de material de consumo de uso comum - cinco tipos de película refletiva, para sinalização rodoviária, realizada mediante Pregão Eletrônico, por menor preço unitário.

É importante mencionar que foram vencedoras do certame as empresas elencadas no quadro abaixo:

<b>EMPRESA</b>	<b>LOTE</b>	<b>VALOR DO m<sup>2</sup> (R\$)</b>
CEMACO Comércio de Materiais de Construção	Lote 01	33,85
3M do Brasil	Lote 02	25,83
G.B. da Silva Equipamentos de Sinalização	Lote 03	48,69
	Lote 04	40,98
Nova Brasil Comércio de Máquinas e Equipamentos	Lote 05	26,40
	Lote 06	40,54
	Lote 07	47,76
3M do Brasil	Lote 08	56,85

Todavia, observou-se que a aquisição de tais itens foi efetuada sem a elaboração de Termo de Referência e/ou estudos prévios conduzidos pela Autarquia a demonstrar a real demanda existente. Há nos autos tão somente o Pedido Interno de Material emitido pela Superintendência solicitante.



O documento emitido pela Autarquia, apresentando o quantitativo de cada material a ser adquirido, consta como Anexo do Edital do Pregão, não disponibilizando outras informações importantes.

Verifica-se que o Termo de Referência, assim como o Projeto Básico, documento elaborado na fase interna da licitação, tem por finalidade permitir o planejamento prévio quanto ao custo do objeto a ser definido e a efetiva demanda por parte do órgão. O Tribunal de Contas da União, conforme Acórdão nº 112/2007, se pronunciou no que tange a tal documento possibilitar a avaliação do custo não somente pela Administração, como também por parte dos interessados em participar do certame.

Observa-se também que o TCU considera o Termo de Referência como documento obrigatório nas licitações efetuadas mediante a modalidade Pregão, necessária para dimensionar a demanda do órgão pelo respectivo objeto, bem como a sua completa especificação (Acórdão nº 5.263/2009). Ressalta-se a exigência legal no que tange à aprovação do referido termo pela autoridade máxima do órgão ou entidade.

A Autarquia argumentou que vem adotando, em alguns casos, o Pedido de Compras de Material – PCM. Tal documento contemplaria a especificação detalhada do material, a informação do quantitativo de estoque, consumo médio mensal e os valores unitários e totais. Ademais, a justificativa para aquisição constaria do documento Pedido Interno de Material – PIM. Entretanto, mostra-se importante ressaltar que não houve a elaboração do Termo de Referência da referida aquisição de materiais.

### **Causa**

Não emissão do Termo de Referência para aquisição de materiais, ainda que o certame seja realizado pela SULIC/SEPLAN.

### **Consequência**

- Falha no planejamento inicial da contratação;
- Ausência de informações que embasem o objeto da contratação e a demanda existente na Unidade.

### **Manifestação do Gestor**

O DER afirmou que vinha adotando o Pedido de Compras de Material como Termo de Referência, tendo em vista que esse documento apresenta a especificação detalhada



do material, a informação do quantitativo de estoque, o consumo médio mensal e os valores unitário e total, com a justificativa no Pedido Interno de Material.

Acrescentou também que “em todos os processos, sejam de compra de materiais ou contratação de serviços, já estão sendo observadas todas as formalidades necessárias ao fiel cumprimento da legislação, inclusive no que tange ao planejamento das aquisições e elaboração do Termo de Referência.”

### **Análise do Controle Interno**

Em que pese à adoção das medidas indicadas na Ordem de Serviço por parte da Unidade, ressalta-se a previsão legal da indispensável elaboração do Termo de Referência e/ou Projeto Básico nos certames de aquisição de material e bens.

Considerando as informações apresentadas pela Autarquia, quanto às medidas a serem implementadas visando à solução das impropriedades relacionadas, ressalte-se que estas serão objeto de análises posteriores por parte do órgão de Controle Interno.

### **Recomendações**

a) Realizar estudos técnicos e levantamentos preliminares que sirvam como justificativa para demonstrar a demanda existente, bem como a metodologia de preços utilizada pela Entidade;

b) Remeter o Termo de Referência à aprovação da autoridade competente, conforme previsto na Lei de Licitações.

## **4.3 - REALIZAÇÃO DE CONTRATAÇÃO DIRETA SEM ANÁLISE DO SETOR JURÍDICO DA ENTIDADE**

### **Fato**

O processo nº 113.005.022/2013 refere-se à contratação de serviços de reparos e manutenção preventiva e corretiva de cinco motoniveladoras, um compactador e uma retroescavadeira utilizados no desempenho das atividades operacionais da Autarquia.

Essa contratação foi efetuada mediante dispensa de licitação, justificada pela necessidade de manutenção de equipamentos durante o período de garantia técnica junto a fornecedor original, nos termos do art. 24, inciso XVII da Lei nº 8.666/1993, no valor de R\$9.171,85. Ressalta-se que consta dos autos comunicação do fornecedor de que a empresa



contratada, SOTREQ S.A., CNPJ 34.151.100/0001-30, era a única habilitada da marca Caterpillar.

Entretanto, identificou-se a ausência de parecer jurídico emitido pela Procuradoria da Unidade, visando à análise dos aspectos legais da contratação direta efetuada pela Autarquia. Tal situação contraria o art. 38, inciso VI da Lei supracitada.

De modo que é relevante a exigência legal de que os processos administrativos referentes a procedimento licitatório, ou mesmo no que tange à contratação direta, devam observar a norma no sentido de que o Núcleo Jurídico do Órgão ou Entidade se manifeste previamente.

Cabe informar que o egrégio Tribunal de Contas do Distrito Federal entende dessa maneira, ao mencionar como exigência legal a obrigatoriedade da prévia manifestação da Consultoria Jurídica, observada nos autos dos processos, nos casos de dispensa e licitação, conforme a Decisão nº 6708/2003.

Além disso, de acordo com o Supremo Tribunal Federal:

Advogado Público – Responsabilidade – artigo 38 da Lei nº 8.666/1993 – Tribunal de Contas da União – Esclarecimentos. Prevendo o artigo 38 da Lei nº 8.666/1993 que a manifestação da assessoria jurídica quanto a editais de licitação, contratos, acordos, convênios ajustes não se limita a simples opinião, alcançando a aprovação, ou não, descabe recusa à convocação do Tribunal de Contas da União para serem prestados esclarecimentos (MS nº 24.584/DF, Plenário Rel. Min. Marco Aurélio, j. em 09.08.2007, DJ de 20/06/2008).

Em resposta aos questionamentos do Controle Interno, a Autarquia confirmou que não houve o devido encaminhamento dos autos à Procuradoria, para emissão do parecer jurídico quanto à contratação.

### **Causa**

Ausência da manifestação da Assessoria Jurídica.

### **Consequência**

Contratação direta efetuada sem a análise dos preceitos legais, nos termos da legislação vigente.



### **Manifestação do Gestor**

A Autarquia enfatizou que se tratava de uma falha e que as providências administrativas cabíveis já foram tomadas para que tal fato não mais ocorra.

### **Análise do Controle Interno**

Em que pese às informações apresentadas pela Autarquia, quanto às providências a serem adotadas para solucionar as falhas indicadas, salienta-se que estas serão objeto de análise por parte do órgão de Controle Interno em futuras auditorias.

### **Recomendação**

- Instruir os processos com os respectivos pareceres jurídicos prévios, emitido sobre o procedimento licitatório, ao realizar uma contratação direta por meio de dispensa ou inexigibilidade de licitação.

## **4.4 - AUSÊNCIA DE ESTUDOS DE VIABILIDADE TÉCNICA, ECONÔMICA E AMBIENTAL DO EMPREENDIMENTO**

### **Fato**

O processo nº 113.009.340/2011 trata da contratação de empresa para elaboração de Projeto Executivo de Engenharia e do Estudo de Impacto Ambiental / Relatório de Impacto Ambiental destinado à implantação do sistema de Transporte Coletivo de passageiros entre as cidades de Planaltina, Sobradinho e o Plano Piloto – Corredor Eixo Norte. Esse projeto tem por fim atender às populações de Planaltina, Sobradinho e das cidades situadas no Entorno Norte do Distrito Federal, tais como Planaltina de Goiás e Formosa, com extensão total de 68,8km.

Cabe informar que esse certame ocorreu na modalidade Concorrência no valor de R\$12.251.695,70, sendo vencedor da licitação o Consórcio DF Interligado (Contrato nº 63/2012).

Consta dos autos que houve a solicitação ao Instituto Brasília Ambiental – IBRAM, quanto aos elementos necessários ao licenciamento ambiental para este tipo de projeto. Há de se ressaltar a importância de documentos prévios à execução de um empreendimento de tal magnitude, como o Corredor Eixo Norte.



No entanto, não foi possível verificar nos autos os Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental que fundamentassem a realização do projeto e os reais benefícios de sua existência. Os estudos de viabilidade objetivam eleger o empreendimento que melhor responda ao programa de necessidades, sob os aspectos técnico, ambiental e socioeconômico, verificando o seu custo-benefício.

Logo, mostra-se essencial que seja realizada avaliação prévia da oportunidade econômica de cada investimento, com base em estudos preliminares ao certame, podendo, inclusive demonstrar a viabilidade de outras alternativas, primando pelo planejamento no processo de licitação e consequente contratação.

Sobre o tema existe determinação expressa do Tribunal de Contas do Distrito Federal, Decisão nº 2531/2004, a saber:

IV – determinar ao Departamento de Estradas de Rodagem do Distrito Federal que:  
a) nas licitações de obras rodoviárias seja considerado como Projeto Básico exigível pela Lei nº 8.666/1993 o Projeto Final de Engenharia, incluindo: os estudos de viabilidade técnica, econômica e financeira; de tráfego; topográficos; geológicos; geotécnicos; hidrológicos; e de proteção ao meio ambiente, além dos projetos geométricos, de drenagem, terraplenagem, pavimentação, obras de arte correntes e especiais, sinalização, paisagismo, defensas, cercas, de desapropriação, de interseções, retornos e acessos, sem prejuízo da exigência do Projeto Executivo.

Ademais, o art. 2º da Resolução nº 361/1991 do Conselho Federal de Engenharia e Agronomia – CONFEA prevê que o Projeto Básico da obra deve ser precedido por estudos preliminares, anteprojeto, estudos de viabilidade técnica, econômica e avaliação de impactos ambientais, sendo sucedido pela fase de Projeto Executivo.

### **Causa**

Não apresentação nos autos dos estudos preliminares que contemplem alternativas e considerem as questões sobre aspecto legal, econômico, social e ambiental para realização do programa.

### **Consequência**

Inexistência de parâmetros a serem seguidos na elaboração do Projeto Básico e Projeto Executivo, podendo ensejar dificuldades à execução do empreendimento.



## **Manifestação do Gestor**

O DER explanou a realização dos Projetos do Corredor Eixo-Norte com base no Plano Diretor de Transporte Urbano e Mobilidade do DF, de 2010, elaborado pelo GDF, apresentando o item 10.2 Alternativa Recomendada, sendo determinado ao GDF a solução de melhor resultado econômico, e no Entorno a solução que promova a melhoria da acessibilidade e mobilidade daquela população, destacando:

Implantar a Alternativa 1 no DF, conforme especificado;  
Adotar a integração operacional e tarifária para as linhas do Entorno imediato, conforme considerado na alternativa 2. Esta proposição prevê ações de caráter institucional, operacional e física;  
Implantação de integração operacional e tarifária do STPC, e posteriormente, deste com as linhas do serviço semiurbano dos municípios do entorno imediato;  
Implantação dos corredores rodoviários de transporte nos Eixos Norte e Sul, Oeste e Sudoeste, com possibilidade de expansão até as cidades do entorno imediato; [...].

## **Análise do Controle Interno**

Não se questiona os benefícios trazidos à população, resultantes de grandes projetos, como a melhoria na qualidade de vida da população, considerando a disponibilização de transporte regular e seguro, com mobilidade e acessibilidade para a realização das atividades cotidianas.

O art.6º, inciso IX, cujo teor determina que a elaboração do projeto básico deve ser feito com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, e que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, propiciam a adoção de melhores métodos e prazos em consonância com a eficiência e a economicidade. Por outro lado o PDTU não abrange as especificidades contidas em tais estudos

À época da apresentação de qualquer projeto que envolva obras de grande porte, mostra-se necessário enfatizar importância da apresentação de Relatório contendo informações quanto à qualidade ambiental efetivada, tendo em vista o controle dos níveis de poluição, proteção dos patrimônios histórico e arquitetônico, bem como das áreas residenciais próximas, como forma de resguardar o interesse público. Observa-se que a sua apresentação com ampla publicidade, junto ao projeto tem o fim de assegurar um meio ambiente preservado, face às possíveis transformações decorrentes.

## **Recomendações**

a) Realizar os respectivos estudos de viabilidade que fundamente de forma eficaz o Projeto Básico e que assegure de forma inequívoca a respectiva viabilidade do objeto contratual, e em conformidade com a legislação e jurisprudência assentada;



b) Verificar a existência de parecer técnico favorável à execução da obra, elaborado com base na análise e escolha da alternativa mais viável sob os aspectos técnico, econômico e ambiental do empreendimento.

#### **4.5 - AUSÊNCIA DE ASSINATURA DO EDITAL DE CONTRATAÇÃO**

##### **Fato**

O processo nº 113.004.802/2012 refere-se à contratação de empresas especializadas para fornecimento de combustíveis dos tipos gasolina comum, óleo diesel comum e etanol, para atendimento da frota de veículos oficiais do DER. Tal contratação foi efetuada mediante Pregão por item unitário, totalizando R\$3.009.889,92.

Nota-se que foram declaradas vencedoras as empresas relacionadas no quadro a seguir:

<b>EMPRESAS</b>	<b>ITENS</b>	<b>VALOR (R\$)</b>
Petrobrás Distribuidora S.A. (CNPJ 34274233/0001-02)	Gasolina Comum Tipo C (item 1)	1.084.900,00
Rede Sol Fuel Distribuidora S.A. (CNPJ 02913444/0001-43)	Óleo Diesel Comum (item 2)	1.924.989,92
	Etanol Comum (item 3)	

O Edital do certame, conforme previsão da Lei nº 8666/1993, é o documento necessário a indicar as regras e prazos que venham a pautar a tramitação da licitação e o conteúdo do contrato. Foi possível observar que o Edital da contratação (Edital nº 53/2012), acostado às fls. 362 a 406, não apresentava a assinatura da autoridade competente por sua elaboração.

Reitera-se que a Lei nº 8.666/1993 prevê, no art. 40, §1º, que o original do edital deverá ser datado, rubricado em todas as folhas e assinado pela autoridade que o expedir, permanecendo no processo de licitação, e dele extraindo-se cópias integrais ou resumidas, para sua divulgação e fornecimento aos interessados.

Adverte-se o posicionamento do Tribunal de Contas do DF, no que tange à ausência de assinatura de peça essencial que constitua o processo de licitação, conforme a Decisão nº 3.244/2006, a saber:

II - determinar, com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei Complementar nº 1/94:  
b) ao dirigente da Secretaria de Estado de Educação que apresente, no mesmo prazo, a justificativa pelas impropriedades abaixo indicadas, verificadas na licitação efetuada por meio do Pregão nº 687/2004-SUCOM/SEF/DF:



[...]

b.2) ausência de assinatura do devido instrumento contratual exigido nos moldes do art. 62 da Lei nº 8.666/93, e do item 10 do edital, tendo em conta que o objeto pactuado

### **Causa**

Edital da licitação inserto aos autos sem constar a assinatura do responsável por sua elaboração.

### **Consequência**

Descumprimento de preceitos da Lei nº 8.666/1993, face à impossibilidade em identificar o servidor responsável por sua elaboração.

### **Manifestação do Gestor**

A Autarquia confirma que o Edital acostado às fls. 362 a 406 encontrava-se sem as devidas assinaturas. Todavia, enfatizou que se trata de um caso isolado, além de tentar demonstrar que não houve interesse em descumprir os dispositivos legais existentes, seja por má fé ou mesmo por desconhecimento. Comunicou ainda que:

Tal fato ocorreu em razão de um equívoco, tendo em vista que sempre são impressas duas vias do Edital, uma para guarda no arquivo e outra para a inclusão no processo, sendo que a via que vai ao processo é sempre assinada. Assim, o que ocorreu no presente caso foi uma inversão, de maneira que a via assinada foi para os arquivos.

### **Análise do Controle Interno**

Em que pese a argumentação da Autarquia, quanto ao fato de tal impropriedade tratar-se de um caso isolado, reitera-se a necessidade de melhorar os controles internos e de constar dos autos as peças processuais devidamente assinadas pelas autoridades responsáveis pela sua elaboração ou edição, tendo em vista inclusive a determinação legal à rubrica e assinatura do Edital.

### **Recomendação**

- Orientar os servidores envolvidos com processos de licitação da necessidade de rubricar todas as folhas dos documentos constantes dos autos, como Projeto Básico, Edital e Termo Contratual, conforme estatuído na Lei nº 8.666/1993.



#### **4.6 - CONTRATAÇÃO MEDIANTE MODALIDADE CONVITE COM A PARTICIPAÇÃO DE APENAS UM INTERESSADO**

##### **Fato**

O processo nº 113.003.307/2011 trata da contratação de empresa para execução de sinalizações de advertência de travessia de animais silvestres na DF 001 e BR 450, nas proximidades do Parque Nacional de Brasília, abrangendo a sinalização horizontal e vertical da referida rodovia.

Tal contratação ocorreu mediante licitação na modalidade Convite, tendo sido declarada vencedora a empresa Sitran Comércio e Indústria Eletrônica Ltda. – CNPJ nº 02.004.950/0001-10, no valor de R\$84.476,66, o que equivale a 96,50% do preço estimado inicialmente.

A Lei nº 8.666/1993, em seu art. 22, §3º, prevê o Convite como modalidade de licitação entre interessados do ramo, pertinente ao seu objeto, em número mínimo de três licitantes.

Todavia, apenas a empresa vencedora, Sitran Comércio e Indústria Eletrônica Ltda. participou do certame. Ademais, não havia qualquer manifestação nos autos que motivasse a não realização de novo certame. Para casos como esse, o art. 22 §7º da Lei nº 8.666/1993 prevê que quando não for possível a obtenção do número mínimo de três licitantes, as circunstâncias devem ser devidamente justificadas no processo, sob pena de repetição do Convite.

O Tribunal de Contas da União defende que, quando não for possível obter o número mínimo de licitantes previstos na Lei nº 8.666/1993, há a necessidade de apresentar as justificativas nos autos, a saber:

##### Súmula nº 248 – TCU

Não se obtendo o número legal mínimo de três propostas aptas à seleção, na licitação sob a modalidade Convite, impõe-se a repetição do ato, com a convocação de outros possíveis interessados ressalvados as hipóteses previstas no parágrafo 7º, do art. 22, da Lei nº 8.666/1993. (Sessão realizada em 20/02/2003)

##### Acórdão nº 473/2009 - TCU

É exigível a apresentação de, pelo menos, três propostas válidas, para a modalidade Convite, a menos que exista justificativa para possível limitação do mercado ou manifesto desinteresse dos convidados (Acórdão nº 473/2009, Plenário, rel. Min. Raimundo Carreiro)



### **Causa**

Ausência de justificativa nos autos para não realização de novo certame.

### **Consequência**

Participação no certame licitatório com apenas um licitante interessado, com restrição da competitividade.

### **Manifestação do Gestor**

Considerando as impropriedades indicadas, a Autarquia informou que foram atendidos os princípios da Publicidade, tendo em vista a sua publicação no DODF e jornal de grande circulação e da isonomia. Para convite, o DER enfatizou que são necessárias tão somente três propostas válidas, segundo entendimento do Tribunal de Contas da União, ressalvadas hipóteses de limitação do mercado e manifesto desinteresse dos convidados.

Segundo a Autarquia, “a manifestação de interesse ou não, foram consequência desta amplitude de publicidade, em que todos tiveram direito de participar da licitação, tendo sido muito maior o número de convidados que o exigido na Lei nº 8.666/1993”.

### **Análise do Controle Interno**

Adverte-se que o questionamento do Controle Interno diz respeito não à amplitude da publicidade indicada, e sim pelo fato da não indicação das justificativas quanto à possível limitação do mercado, ou pelo manifesto desinteresse dos convidados. Faz menção ao fato de não haver nos autos a manifestação ou justificativa do DER para continuidade do procedimento, conforme entendimento do Tribunal de Contas da União.

### **Recomendação**

- Apresentar nos autos a motivação que demonstre a impossibilidade de competição, ainda que pelo desinteresse dos particulares, haja vista a necessidade, em situações ordinárias, de pelo menos três licitantes na modalidade Convite.



#### **4.7 - DIFICULDADE NA EXECUÇÃO DO OBJETO CONTRATUAL EM RAZÃO DE INCONGRUÊNCIAS NO PRAZO DE VIGÊNCIA CONTRATUAL**

##### **Fato**

O processo nº 113.008.887/2013 trata da contratação de empresa à elaboração dos Planos de Controle Ambiental relativos à obra de pavimentação da Rodovia DF-355, no trecho entre a DF-120 e a DF-320, bem como à obra de pavimentação da via de ligação entre a Rodovia DF-001 e a Vila Basevi.

Observa-se a necessidade de apresentação do diagnóstico ambiental e a descrição do empreendimento, bem como o Plano de Controle Ambiental capaz de prevenir e controlar os impactos ambientais decorrentes da instalação e operação destes empreendimentos.

A empresa Ecotech Tecnologia Ambiental e Consultoria Ltda., CNPJ nº 05.834.347/0001-26, foi contratada mediante licitação na modalidade pregão, no valor de R\$124.937,18 (Contrato nº 09/2013). De acordo com o referido contrato, o prazo de vigência era até 30/06/2013, enquanto o prazo para execução dos serviços era previsto inicialmente para 60 dias, expirando em 24/05/2013.

Todavia, posteriormente houve a formalização de quatro Termos Aditivos ao Contrato, visando à prorrogação do prazo para execução dos serviços, estendida, por consequência, a vigência contratual, nos termos do art. 57, inciso II da Lei nº 8.666/1993. Na formalização do 4º Termo Aditivo ao Contrato, assinado em 09/09/2013, houve a suspensão da execução dos serviços por 90 dias.

A justificativa apresentada pela empresa quanto à necessária de prorrogação dos prazos de vigência e execução do serviço referia-se à necessidade de análise e emissão de documento técnico prévio à liberação do empreendimento por parte do Instituto Brasília Ambiental – IBRAM, entidade responsável pela política ambiental no Distrito Federal.

Avaliando a letra da Lei nº 8.666/1993, tal prorrogação do prazo contratual não seria possível, face que tal avença não se trata de prestação de serviços contínuos, não se aplicando a regra relativa à prorrogação por iguais períodos, limitada a 60 meses, prevista no art. 57, inciso II da lei supracitada.

Ressalta-se que a vigência contratual se inicia a partir do momento em que ele está apto à produção dos efeitos visados. Considerando a inviabilidade técnica para cumprimento do objeto no prazo previsto inicialmente no termo contratual, houve a necessária formalização de Termo Aditivo, com a consequente prorrogação do prazo de vigência.



Quanto aos serviços de natureza continuada, há de se retratar a permanência da demanda pública a ser satisfeita. Abrangem-se não apenas os serviços essenciais, como também as necessidades públicas permanentes, como limpeza e segurança.

Enfatiza-se que o §1º do referido artigo enumera as situações em que se admite a prorrogação do prazo previsto para as prestações do particular. De acordo com o Tribunal de Contas da União, “toda e qualquer prorrogação deve ser justificada por escrito e previamente autorizada pela autoridade competente para celebrar o contrato” (Acórdão nº 07/2007, 1ª Câmara, rel. Min Augusto Nardes).

Objetivando evitar incongruências como a exposta e igualar os prazos de execução e de vigência contratual, o Tribunal de Contas da União assim decidiu:

Representação. Licitação conduzia pelo conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia – CONFEA, com o objetivo de contratar empresa especializada para a prestação de serviços de publicidade. Prazo de execução e vigência do contrato distintos.

Acórdão

9.3.3. abstenha-se de estabelecer prazos de vigência e execução distintos quando da celebração de contratos, uma vez que, desde que os contratos tenham sido prestados dentro do prazo de vigência do contrato, a administração poderá atestar e realizar o pagamento da última parcela após o término da vigência (TCU, Acórdão nº 4.614/2008, 2ª Câmara. Rel. André Luís Carvalho. Sessão 28.10.2008).

Quanto à Solicitação de Auditoria nº 18/2014, a Unidade informou que:

foram encaminhados ao IBRAM os produtos 3 e 4, respectivamente Via de Ligação DF 001 à Vila Basevi, em 30/01/2014, e Rodovia DF-355 – versão final, em 16/01/2014.

A aprovação do produto 4 foi concedida apenas no dia 13/08/2014 (Of. 100.002060/2014 – PRESI/IBRAM), e o produto 3 no dia 22/08/2014 (Of. 100.002185/2014 – PRESI/IBRAM)

Devido à morosidade do órgão ambiental e pelo fato de que cada produto apenas é considerado apto após sua aprovação, fez-se necessária a extensão da vigência contratual até que se alcançasse o objetivo final dos estudos ambientais tratados, que é o licenciamento das obras por eles abordadas.

Dessa forma, esclarecemos que não houve a prestação continuada dos serviços. Nos períodos correspondentes à prorrogação dos prazos a empresa apenas ficou aguardando a análise dos produtos para que os mesmos pudessem ser aprovados dentre do período de vigência do contrato.

## Causa

Prorrogação de prazo de vigência contratual efetuada com base em situação não prevista na Lei nº 8.666/1993.



### **Consequência**

Descumprimento de preceitos contratuais e da legislação correlata, no que tange à alteração da vigência contratual.

### **Manifestação do Gestor**

A Autarquia informou que adotará as medidas visando cumprir as recomendações presentes neste item.

Porém, ressalta o tempo demandado pelo IBRAM para avaliação do produto. Diante disso, o DER/DF, visando manter vigente o prazo para realização contratual, ainda que não se trate de serviço a ser executado de forma continuada, entende pela possibilidade de aplicação do art. 57, inciso I da Lei nº 8.666/1993.

### **Análise do Controle Interno**

O contrato visa à definição dos prazos de execução das prestações atribuídas a cada uma das partes. Diante disso, poderia a Administração distinguir adequadamente o prazo para as etapas até a conclusão do objeto (entrega e recebimentos definitivos).

Ressalta-se a importância em estabelecer o prazo à execução do objeto bem como a vigência contratual, necessários a demonstrar a disponibilização deste conforme os padrões e as especificações técnicas constantes do Projeto Básico e do termo contratual, considerando a natureza do objeto e a possibilidade da prorrogação do prazo nos termos do art. 57 da Lei nº 8.666/1993.

### **Recomendação**

- Compatibilizar os prazos de execução do objeto contratual, visando à necessidade de execução durante o prazo de vigência do termo.

## **4.8 - AUSÊNCIA DE RELATÓRIO DO EXECUTOR DO CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS**

### **Fato**

Ao analisar os processos nºs 113.000.559/2011 e 113.011.293/2011, foi observada a ausência dos Relatórios de Execução e Vistoria, elaborados e assinados pelo



Executor do contrato, bem como sua manifestação informando que a prestação de serviços ocorreu em conformidade com o Projeto Básico, Edital e demais cláusulas do Contrato nº 25/2011.

Tal relatório funciona como instrumento de gerenciamento interno do contrato, qualificando-o periodicamente e apresentando um histórico das atividades desenvolvidas pela empresa contratada no período, face ao considerável valor anual do contrato e a complexidade da execução de seu objeto.

Ademais, o art. 41, VII do Decreto nº 32.598/2010, estabelece como dever do executor do contrato remeter relatório de acompanhamento dos serviços prestados à autoridade responsável da entidade contratante.

Cabe salientar que o Relatório emitido pelo executor do contrato sa como ferramenta a garantir maior transparência à execução contratual, nos que tange à prestação do serviço nos termos indicados no Projeto Básico e Edital do certame licitatório.

### **Causa**

Comprovação simplificada (por carimbo) nas faturas apresentadas mensalmente pela empresa contratada.

### **Consequência**

Demonstração incompleta dos preceitos necessários à comprovação da correta execução do contrato, face à complexidade do objeto contratado.

### **Manifestação do Gestor**

A Autarquia argumentou que:

Os relatórios de execução encontram-se nos autos do processo 113.011.293/2011 às fls. 616/617 (referente a abril/2014), 646/647 (referente a junho/2014), 669/670 (referente a julho/2014), 677/678 (referente a agosto/2014), 702/703 (referente a setembro/2014). Apesar de os Relatórios terem sido emitidos pela empresa contratada, a execução dos serviços foi devidamente atestada pelo executor do contrato, estando subentendido que a prestação se deu conforme Projeto Básico, Edital e demais cláusulas, uma vez que se não estivesse em conformidade, o serviço não teria sido atestado, conforme comando contido no art. 76 da Lei nº 8.666/1993.

[...]

Diante do exposto, informamos que os Relatórios de Execução passarão a ser emitidos pelo executor do contrato, constando as informações exigidas. Por



oportuno, esclarecemos que os serviços foram realizados a contento e que a Administração tem atingido os objetivos almejados com o contrato.

### **Análise do Controle Interno**

Ressalta-se que uma das cláusulas exorbitantes da Lei nº 8.666/1993 diz respeito à necessidade da Administração fiscalizar a execução contratual. Todavia, a fiscalização é um procedimento complexo.

Logo, a emissão do Relatório de execução do contrato, por parte do servidor designado previamente, como parte do poder-dever de fiscalização por parte do Estado, visa garantir que a execução do objeto por parte do contratado ocorreu conforme a especificação pré-determinada, face à necessidade de vasto conhecimento técnico à comprovação da correta prestação de serviço pela empresa, avaliando inclusive aspectos referentes ao prazo de entrega, tecnologias e equipamentos empregados.

### **Recomendação**

- Efetuar a emissão dos Relatórios mensais de execução do contrato, com o intuito de auxiliar o controle e eficácia da prestação dos referidos serviços junto ao DER/DF, dando subsídios efetivos para a comprovação da realização do objeto contratado.

### **4.9 - AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO DO EXECUTOR DO CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS QUANTO À APLICAÇÃO DE MULTA À EMPRESA**

#### **Fato**

Consta do processo nº 113.004.802/2012 a informação de que a empresa Rede Sol Distribuidora não assinou o termo contratual ao ser convocada para sua formalização quanto aos itens 2 e 3 do certame. Em situações como esta, a Administração Pública costuma ser molestada com relação à realização do objeto contratual por entidades que o fornecem ou desempenham com má-fé, em desrespeito às normas legais e contratuais.

Enfatiza-se que o art. 7º da Lei nº 10.520/2002 sujeita à aplicação de sanção aos licitantes que não atendam à convocação para assinatura do contrato dentro do prazo de validade da proposta, podendo inclusive ficar impedido de licitar e contratar com os entes federativos.



### **Causa**

Não realização da assinatura do contrato por parte da empresa vencedora de itens do certame licitatório.

### **Consequência**

- Contratação da segunda colocada do certame por parte do DER/DF;
- Ausência de informação quanto à aplicação de penalidade ao licitante que não formalizou o contrato.

### **Manifestação do Gestor**

De acordo com a Autarquia, o processo nº 113.004.802/2012 foi encaminhado ao Executor para os atos pertinentes, considerando o contraditório e a ampla defesa, visando analisar a aplicação de penalidade nos termos de legislação vigente.

### **Análise do Controle Interno**

Como ato da Administração, tendo em vista garantir a correta execução do objeto licitado, faz-se necessário avaliar a aplicação de penalidade prevista em lei, em situações de desídia por parte do particular interessado e/ou contratado que possa resultar em imbróglis ao ordinário andamento do certame.

### **Recomendação**

- Aplicar penalidade à empresa vencedora quanto aos itens 2 e 3 do certame em razão da não formalização do contrato, conforme previsto em legislação, garantindo previamente o contraditório e a ampla defesa ao particular.



## 5 - GESTÃO CONTÁBIL

### 5.1 - DIREITOS PENDENTES DE RECEBIMENTO HÁ LONGA DATA

#### Fato

O processo nº 113.004.935/2001 trata de sanção administrativa de multa aplicada à empresa Daher Informática, Comércio, Importação e Exportação Ltda., CNPJ 24.922.932/0001-50, procedente de impropriedade na execução de contrato que tinha por objeto a aquisição e instalação de 01 conjunto de equipamentos de informática constituído por servidor de rede local, 32 estações de rede local, computador de vídeo, teclado e mouse e 40 impressoras, com seus respectivos softwares e drivers.

Considerando a previsão do art. 87 da Lei nº 8.666/1993, quanto às sanções a serem aplicadas em situações de inexecução, o Contrato nº 84/1998 estabelecia, em sua cláusula 10.1, as circunstâncias suscetíveis à aplicação de multa ao contratado. Diante disso, o Executor do Contrato, à época, recomendou a aplicação de advertência e multa de 30% do valor total da Nota de Empenho, o que correspondia a R\$30.158,70. A autorização do Diretor-Geral à aplicação da referida sanção ocorreu em setembro de 2012.

O registro contábil na conta 112192800 Créditos Diversos a Receber - Multas e Juros foi efetuado em setembro de 2005. Em dezembro de 2013 havia saldo de R\$ 68.150,63 inscrito em nome da citada empresa.

Cabe ressaltar que em novembro de 2008, a douta Procuradoria-Geral do DF ajuizou Ação de Cobrança em face da referida empresa (processo nº 2008.01.1.153319-9), com a previsão do valor da causa de R\$69.419,24.

Em 30/8/2013, foi proferida Sentença pelo Excelentíssimo Juiz da 3ª Vara de Fazenda Pública do TJDF, julgando procedente o pedido da Fazenda Pública do DF, com a consequente condenação da empresa ao pagamento de R\$69.419,24, acrescidos de 1% ao mês, contados da citação e correção monetária pelo INPC, a contar do ajuizamento da ação. Em 24/10/2013, houve o trânsito em julgado da referida Sentença, sem constar, entretanto, informações quanto à adoção de medidas à sua execução por parte da Autarquia.

Outra situação referente a direitos a receber, há longa data, diz respeito ao processo nº 113.005.140/2013 que trata de Ação de Cobrança Judicial ajuizada em face de [REDACTED] (processo judicial nº 2009.01.1.050596-5). Tal ação foi ajuizada em razão do recebimento indevido de pensão durante 13 meses, no valor total de R\$58.025,25. Havia o registro de R\$61.552,97 ao final de 2013, na conta 112290200 – Pagamentos Indevidos.



Em 26/8/2011, o Juiz da 1ª Vara de Fazenda Pública do DF proferiu sentença condenando a devedora ao pagamento de R\$52.554,87, considerando que no caso de pensão paga, após o falecimento da beneficiária, o saque das quantias efetuado pela curadora afasta a boa-fé do recebimento de valor de caráter alimentar. Essa decisão foi mantida pela 2ª Turma Cível do TJDF, conforme Acórdão nº 685527, publicado no DJe de 21/6/2013, entretanto não consta dos autos as providências adotadas pelo DER para o recebimento do valor determinado pelo Poder Judiciário.

Já a conta contábil 112199900 prevê os saldos dos valores a receber, referentes à taxa de ocupação de domínio sob jurisdição da Autarquia (Outros Créditos a Receber). Ao final de 2013, o valor total inscrito era R\$4.500.675,65. Deste total, R\$50.621,96 foram registrados em face da empresa Propaga Propaganda ao Ar Livre Ltda.

Foram analisados alguns processos relativos à inscrição do citado débito oriundo da taxa de ocupação de domínio. Surpreende o fato de estes créditos terem registro há mais de 15 anos, a saber:

PROCESSO	VALOR (R\$)
113.001.371/1997	738,25
113.001.372/1997	738,25
113.001.848/1996	156,44
113.011.963/1998	660,31

Constata-se assim que não havia informações suficientes quanto às providências administrativas e judiciais no intuito de garantir a atualização dos valores inscritos e o respectivo recebimento, adotando providências de forma efetiva e aprimorando suas práticas internas.

### **Causa**

Mora na adoção de medidas administrativas e/ou judiciais visando o efetivo recebimento dos valores registrados nas referidas contas.

### **Consequência**

Existência de valores a receber inscritos há longa data.



## **Manifestação do Gestor**

A Autarquia, por meio da Procuradoria Jurídica, comunicou que adotará as medidas necessárias à promoção da execução das sentenças judiciais referente aos processos n<sup>os</sup> 113.004.935/2001 e 113.005.140/2013.

## **Análise do Controle Interno**

Enfatiza-se a necessidade de efetuar os registros de direitos a receber por parte da Autarquia, de modo a possibilitar o ajuizamento de ações de cobrança perante as entidades devedoras, considerando inclusive o prazo prescricional de cinco anos.

Diante das medidas a serem adotadas por parte do DER, observa-se que estas serão objeto de análises posteriores pelo órgão de Controle Interno.

## **Recomendações**

- a) Promover gestão administrativa eficiente junto aos devedores, reiterando a cobrança dos valores;
- b) Caso as medidas administrativas não surtam efeitos, adotar as medidas necessárias à execução dos processos via cobrança judicial, evitando assim a prescrição de direitos a receber há longa data.

## **5.2 - PAGAMENTO DE COMPENSAÇÃO AMBIENTAL EM ATRASO, ACARRETANDO JUROS E ATUALIZAÇÃO MONETÁRIA DO VALOR**

### **Fato**

Ainda quanto ao processo n<sup>o</sup> 113.009.806/2012, constata-se que o valor estipulado no Termo de Compromisso n<sup>o</sup> 14 entre o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente – IBAMA e o DER, para cumprimento de Compensação Ambiental foi de R\$37.081,00, o que correspondeu a 0,5% do valor do empreendimento.

Em 2011, houve a dação de bens oriundos do DER ao ICMBio, sendo 02 rádios de comunicação, 1 motocicleta NXR Bros ESD e 1 projeto 2000 Lumens, totalizando R\$14.720,00. Diante disso, o saldo remanescente era de R\$22.361,00, a ser pago pela Autarquia.



Todavia, somente após 02 anos, houve a quitação da obrigação por parte do DER. À época da formalização do Termo de Compromisso nº 06/2013, especificamente no mês de abril, o saldo remanescente atualizado pelo índice IPCA era de R\$30.895,09. Logo, nota-se que o valor pago ao ICMBio a título de atualização foi R\$8.534,09.

Não consta dos autos informação quanto à adoção de medidas administrativas e/ou judiciais, necessárias à apuração de responsabilidade pelo pagamento da compensação ambiental em atraso, bem como a cobrança do respectivo valor.

### **Causa**

Pagamento do valor de Compensação Ambiental em atraso por parte da Autarquia.

### **Consequência**

Incidência de juros e atualização monetária no saldo remanescente.

### **Manifestação do Gestor**

De acordo com o DER, o processo nº 113.009.806/2012 foi encaminhado à Corregedoria, para as devidas apurações.

### **Análise do Controle Interno**

Reitera-se no âmbito da Administração a adoção de *modus operandi* de pagamento das despesas e conseqüente quitação de débitos previamente a seus vencimentos, no intuito de evitar a incidência de juros de mora e atualizações.

### **Recomendação**

- Adotar medidas no sentido de efetuar a cobrança administrativa e/ou judicial dos débitos de responsabilidade de ex-dirigentes da Autarquia visando garantir o adimplemento.



### 5.3 - SALDOS DE VALORES A PAGAR PENDENTES DE BAIXA DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS AO FINAL DE 2013

#### Fato

Quanto às obrigações da Autarquia perante órgãos da Administração do Governo do Distrito Federal (Conta 222420100), verifica-se a inscrição de R\$10.769.835,68. Deste total, R\$9.088.569,56 foram registrados em nome do Departamento de Trânsito – DETRAN. Tal valor é procedente do Convênio nº 01/2010 firmado entre DER e DETRAN, referente ao processamento eletrônico de multas e engenharia de tráfego.

Em que pese o saldo registrado ao fim de 2013, foram efetuados pagamentos por parte do DER, conforme demonstrado abaixo:

Nº DA ORDEM BANCÁRIA	DATA	VALOR (R\$)
1787/2013	22/07	1.145.829,00
2434/2013	20/09	2.006.326,00
3223/2013	05/12	1.467.140,00
3520/2013	23/12	880.705,00

Ademais, ocorreram dois pagamentos em agosto de 2014, no valor total de R\$3.324.616,00. Entretanto, somente em 01/09/2014 houve a consequente baixa do valor pago ao DETRAN, tendo em vista a NL 4102/2014, no valor de R\$9.088.569,56.

Faz-se necessário informar que tal situação contraria os Princípios da Contabilidade da Oportunidade e da Competência, considerando a realização dos devidos registros de forma intempestiva e fora do respectivo exercício a que pertence.

#### Causa

Atraso na realização da baixa contábil de valores registrados em conta a pagar da Unidade.

#### Consequência

Manutenção indevida de registros nas Demonstrações Contábeis da Autarquia, resultando em distorções com relação à situação dos valores a pagar pelo DER.



## **Manifestação do Gestor**

O evento utilizado para liquidar as parcelas pagas quanto ao Contrato nº 01/2010 foi observado tão somente em 2014, conforme emissão da NL 4102/2014 para regularização, em 01/09/2014.

## **Análise do Controle Interno**

Enfatiza-se a necessidade de controlar os saldos de contas de direitos a receber e obrigações a pagar inscritos, tendo em vista efetuar os respectivos registros e baixas de forma tempestiva e preferencialmente no mesmo exercício financeiro que venham a ocorrer.

## **Recomendação**

- Efetuar a baixa contábil dos valores recebidos durante o exercício, realizando os ajustes contábeis pertinentes de forma tempestiva.

## **6 - GESTÃO OPERACIONAL**

### **6.1 - AUSÊNCIA DE ATUAÇÃO - SEGURANÇA VIÁRIA**

#### **Fato**

No curso das atividades de auditoria no DER/DF, ao efetuar visita técnica a DF 087(EPVL) no dia 24/10/2014, a equipe de auditoria constatou que um determinado trecho dessa rodovia não dispunha de guias de concreto (meio-fio) no canteiro central, bem como em virtude disso, foram desenvolvidos diversos acessos irregulares.

Tais elementos são necessários para existência do corpo estradal e visam garantir a função de proteger o bordo da pista dos efeitos da erosão causada pelo escoamento das águas precipitadas sobre a plataforma que, decorrentes da declividade transversal, tendem a verter sobre os taludes dos aterros. Desta forma, os meios-fios têm a função de interceptar este fluxo, conduzindo os deflúvios para os pontos previamente escolhidos para lançamento.

Além disso, a existência de acessos fora do padrão técnico proporciona riscos aos usuários, tendo em vista que não há faixas de aceleração e desaceleração para que a conversão seja efetuada de modo adequado e seguro.

Em questionamento efetuado à Unidade (SA nº 11/2014), a equipe de auditoria solicitou esclarecimentos a respeito dessas ocorrências, com a seguinte redação:



Por qual razão a DF087-EPVL (sentido DF095-EPCL/DF 085-EPTG) não possui guia de calçada no canteiro central no trecho que vai da DF-085(EPTG) até a primeira rótula, na qual foram “criados” doze acessos aos condomínios, situados no Vicente Pires, todos esses fora da normatização de rodovias?

A Corregedoria da Unidade solicitou informações da área responsável mediante Memorando nº 35/2014 – CORREG, encaminhado a SUTEC. A Superintendência de Obras – SUOBRA mediante emissão do SISDOC nº 15943/2014, emitido em 30/09/2014, trouxe as seguintes explicações:

Esclarecemos que quando da construção da Rodovia DF-087, foram executados serviços de colocação de meios fios no trecho da DF.

Esclarecemos que quando da construção da Rodovia DF-087, foram executados serviços de colocação de meios fios no trecho da DF-095 até a primeira rótula, como etapa inicial;

Nessa etapa inicial, a época, foi detectado um considerável aumento na ocupação lateral pelos Condomínios, o que levou à implantação de meios fios, para organizar o fluxo de veículos que acessavam irregularmente a pista de rolamento;

Com o passar do tempo, o segundo seguimento começou a evoluir, e assim como no seguimento inicial, foram surgindo novos acessos irregulares;

Na tentativa de organizar o fluxo de veículos em toda a extensão da rodovia, os Condomínios foram notificados pelo DER/DF, a fim de demolirem os referidos acessos;

Após o advento das Notificações, os Condomínios implantados ao longo da Rodovia prometeram apresentar o projeto para aprovação pelo DER/DF;

O projeto aprovado previa a construção de via marginal no limite da faixa de domínio do DER, pelos Condomínios, por se tratar de fluxo local, sendo assim, o acesso à Rodovia se daria apenas pelas rotatórias, uma vez que a via marginal serviria para captar o fluxo local dos condomínios e inseri-los em apenas 03 (três) pontos da Rodovia;

Devido à demora na construção da via marginal, pelos Condomínios, a situação foi se agravando tendo em vista que os acessos irregulares foram aparecendo da noite para o dia e com isso, acabou botando em risco os usuários de veículos que trafegam pela Rodovia e até mesmo pedestres que transitam pelo local.

Diante do exposto, e considerando as notificações em anexo, feitas aos moradores daquela região, e considerando ainda, que os tais acessos além de colocar em risco a população, não obtiveram aprovação do DER/DF, sugiro que os tais sejam demolidos, pois se tornarão inúteis quando da implantação da via marginal da rodovia.

A equipe de auditoria pode concluir mediante a resposta da Unidade que há morosidade da Unidade, no que diz respeito à atuação na área de segurança viária, no caso em questão e que o DER/DF pretende demolir acessos irregulares.

A Unidade reconhece que as guias de concreto foram executadas apenas em momento distinto.



Reconhece ainda que a situação de inexistência de via marginal e consequente acesso irregular constituem situação crítica que põe em risco a segurança viária do sistema de transporte efetuado naquela localidade.

Após verificação das atribuições regimentais do DER/DF, constata-se que as ações relacionadas à segurança viária estão claramente descritas, conforme a seguir:

Art. 3º – São finalidades do DER-DF:

- I. proporcionar a infraestrutura viária adequada para o deslocamento de veículos, pessoas e animais;
- II. construir, manter, conservar, operar e fiscalizar as vias do SRDF;
- III. promover segurança e fluidez do trânsito e conforto dos usuários do SRDF;
- IV. contribuir para a educação no trânsito; e
- V. julgar infrações de trânsito e aplicar penalidades.

Percebe-se dessa forma que o art. 3º, II, traz no seu bojo as atribuições do DER/DF quanto à execução e manutenção das vias do Sistema Rodoviário do Distrito Federal – SRDF.

### **Causa**

Morosidade da Unidade em área extremamente importante, considerando que a situação descrita se encontra dentro das competências regimentais do Órgão

### **Consequência**

Insegurança viária, para os usuários dessa via.

### **Manifestação do Gestor**

A Unidade, mediante resposta enviada, ratificou a informação colhida pela equipe de Auditoria, na qual reconhece que na DF-087 há trechos sem guia de calçada (meio-fio) e que no momento encontra-se, em fase de elaboração, um Projeto Básico para Implantação da via marginal, bem como fez duas recomendações de ações a serem empreendidas pela SUOBRA e SUTRAN.

### **Análise do Controle Interno**

Persiste a recomendação ora feita, no sentido de prover ações que minimizem a insegurança causada pelos vários acessos irregulares existentes na DF-087.



### Recomendação

- Estabelecer ações de implantação das guias de concreto, no canteiro central e nos acostamentos com consequente eliminação dos acessos irregulares existentes atualmente na referida via.

### V - CONCLUSÃO

Em face dos exames realizados foram constatadas as seguintes falhas:

<b>GESTÃO</b>	<b>SUBITEM</b>	<b>CLASSIFICAÇÃO</b>
GESTÃO CONTÁBIL	5.1 e 5.3	Falhas Formais
GESTÃO CONTÁBIL	5.2	Falha Média
GESTÃO DE PESSOAL	3.2	Falha Formal
GESTÃO DE PESSOAL	3.1	Falha Média
GESTÃO DE SUPRIMENTOS DE BENS E SERVIÇOS	4.3, 4.5, 4.6, 4.7, 4.8 e 4.9	Falhas Formais
GESTÃO DE SUPRIMENTOS DE BENS E SERVIÇOS	4.1, 4.2 e 4.4	Falhas Médias
GESTÃO FINANCEIRA	2.3, 2.4 e 2.6	Falhas Graves
GESTÃO FINANCEIRA	2.1, 2.2 e 2.5	Falhas Médias
GESTÃO OPERACIONAL	6.1	Falha Média
GESTÃO ORÇAMENTÁRIA	1.1 e 1.2	Falhas Médias

Brasília, de julho de 2015.

CONTROLADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL