



## **RELATÓRIO DE AUDITORIA Nº 06/2013- DIMAT/CONIE/CONT/STC**

**UNIDADE** : SERVIÇO DE LIMPEZA URBANA - SLU  
**PROCESSO Nº** : 094.000.450/2013  
**ASSUNTO** : PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL  
**EXERCÍCIO** : 2012

Senhor Diretor,

Apresentamos os resultados dos trabalhos de auditoria de conformidade com a finalidade de examinar a Prestação de Contas Anual da Unidade acima referenciada, nos termos da determinação do Senhor Controlador-Geral, conforme as Ordens de Serviço nºs 292/2012 e 23/2013 - CONTROLADORIA/STC, de 03/10/2012 e 22/01/2013, respectivamente.

### **I ESCOPO DO TRABALHO**

Os exames foram realizados no Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal - SLU, nos períodos de 15/10 a 06/11/2012 e 22/02 a 19/04/2013, com o objetivo de avaliar e emitir opinião sobre os atos de gestão dos responsáveis pela Unidade, ocorridos durante o período de janeiro/2012 a dezembro/2012, sobre as gestões orçamentária, financeira, patrimonial, contábil e de pessoas.

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

Em atendimento ao art. 29 da Portaria nº 89, de 21 de maio de 2013, foi realizada reunião de encerramento em 10/05/2013, com os dirigentes da Unidade, visando a busca conjunta de soluções, em razão das constatações apontadas pela equipe de trabalho. Na referida reunião foi lavrado o documento Memória de Reunião, acostado às fls. 730 a 735 do processo.





O presente Relatório, na fase preliminar, foi encaminhado ao dirigente máximo do Serviço de Limpeza Urbana, por meio do Ofício nº 1508/2013-GAB/STC, de 18/09/2013, para sua manifestação quanto aos esclarecimentos adicionais ou às justificativas para as situações constatadas, conforme estabelecido no art. 31 da Portaria nº 89-STC, de 21/05/2013.

## II - ANÁLISE DA INSTRUÇÃO PROCESSUAL

O processo de Prestação de Contas Anual dos dirigentes do Serviço de Limpeza Urbana - SLU, relativo ao exercício de 2012, está constituído das peças básicas a que se referem os artigos 146 e 148 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Distrito Federal, aprovado pela Resolução nº 38/90 do TCDF.

## III - IMPACTOS NA GESTÃO

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

### 1 - GESTÃO ORÇAMENTÁRIA

A Lei Orçamentária Anual n.º 4.744, de 29/12/2011, destinou ao Serviço de Limpeza Urbana - SLU recursos da ordem de R\$310.685.339,00, que em virtude das alterações orçamentárias ocorridas no exercício de 2012, resultaram em despesas autorizadas no valor de R\$349.183.035,92. O total empenhado foi da ordem de R\$344.003.818,76, equivalente a 98,52% da dotação autorizada, conforme sintetizado no quadro a seguir:

DESCRIÇÃO	VALOR (R\$)
Dotação Inicial	310.685.339,00
(+) Alterações	43.752.612,00
( - ) Movimentação	190.980,80
Despesa Autorizada	349.183.035,92
Despesa Empenhada	344.003.818,76
(-) Bloqueado	(-) 5.063.934,28
Despesa Liquidada	339.569.791,98
Disponível	5.179.217,16

Valores em Reais (FONTE: SIGGO)



## 2 - GESTÃO DE PESSOAL

### 2.1 - PESAGEM DE VEÍCULOS DE TRANSPORTE DE RESÍDUOS SÓLIDOS SENDO REALIZADA POR EMPREGADO DA EMPRESA DE COLETA DE LIXO

Em vistoria realizada ao Aterro do Jóquei (Lixão da Estrutural), em 21/03/2013, constatou-se que a pesagem dos caminhões de coleta de lixo estava sendo exercida por empregado da empresa Valor Ambiental Ltda. e por um empregado do SLU.

No local existem duas balanças rodoviárias de pesagem, uma estava sendo operada pelo funcionário [REDACTED] vinculado à empresa Valor Ambiental e a outra estava sendo operada pelo servidor do SLU [REDACTED]. Na folha de ponto do mês de março/2013 do funcionário da empresa Valor Ambiental estava registrada a função de balanceiro, o que confirma que o mesmo foi contratado para exercer a atividade de pesagem de caminhões.

O item 5.1 do Projeto Básico estabelece que a pesagem dos veículos de transporte de resíduos, sempre na entrada e saída, será realizada por servidor do SLU. Essa situação mostra que há falha na pesagem dos caminhões, mesmo em se tratando de pesagem com emissão de ticket eletrônico.

Em resposta ao questionamento do Controle Interno, foi apresentado à equipe de auditoria cópia do memorando encaminhado à Diretoria de Administração e Finanças para providências com vistas à disponibilização de mais seis servidores do SLU para atuarem como balanceiros no Aterro do Jóquei.

#### **Causa**

Inexistência de operadores de balanças rodoviárias em número suficiente no quadro de pessoal do SLU/DF.

#### **Consequência**

Possibilidade de empregados terceirizados reivindicarem vínculo com o SLU.





## Manifestação do Gestor

Em resposta ao Relatório Preliminar de auditoria, a Unidade apresentou o seguinte esclarecimento:

Por se tratar de local, onde as condições são precárias, como dificuldades de transporte público, falta de pavimentação onde em dias de chuva há ocorrência de lama e nos dias de sol poeira, insegurança por ser um local afastado e todo tipo de pessoas circulam no local deixando os trabalhadores vulneráveis a assaltos, além do trabalho que é intenso pois cerca de trezentos e cinquenta veículos são pesados diariamente, tanto na entrada quanto na saída, o SLU encontra sérias dificuldades de encontrar servidores que aceitem e tenham condições de assumir a função de balanceiro no Aterro do Jóquei.

Atualmente temos onze funcionários trabalhando como balanceiros (cinco diurnos e seis noturnos) em dupla, em uma escala de 12x60 horas.

Na escala que trabalha o servidor [REDACTED], onde estamos com desfalque de um balanceiro, e nos dias em que um dos balanceiros falta, o que está trabalhando, se responsabiliza pela pesagem das duas balanças, e conta com a ajuda de balanceiro da empresa que acompanha as pesagens, além da maior presença dos Encarregados e do próprio Gerente na Balança.

É constante a busca de servidores do SLU para trabalharem no Aterro do Jóquei como balanceiros. Cerca de quinze servidores foram encaminhados pela DIAFI nos últimos cinco meses, porém nenhum deles pôde ficar por motivos diversos.

Além do desfalque neste dia, entendemos que necessitamos de mais seis servidores, para que cada plantão tenha pelo menos três servidores escalados e então não correríamos o risco de trabalharmos com apenas um, devido às faltas.

## Análise do Controle Interno

O cumprimento da recomendação deverá ser objeto de análise nos próximos trabalhos de auditoria a serem realizados na autarquia pela Controladoria-Geral da STC/DF.

## Recomendações:

- a) Utilizar apenas servidores do SLU na operacionalização das balanças rodoviárias de pesagem dos veículos de transportes de resíduos sólidos, conforme previsto no item 5.1 do Projeto Básico;
- b) Avaliar a possibilidade de criar uma gratificação especificamente para os servidores que trabalham como balanceiros no aterro do Jóquei, como forma de incentivar e compensar os servidores que disponham a exercer a atividade em locais em que ninguém quer trabalhar.





## 2.2 - NÃO PAGAMENTO DE ADICIONAIS DE INSALUBRIDADE AOS SERVIDORES COM LOTAÇÃO NO ATERRO DO JÓQUEI

Na fiscalização realizada no Aterro do Jóquei (Lixão da Estrutural) em 21/03/2013, constatou-se que alguns dos servidores do SLU que desenvolvem as atividades naquele local não recebem o adicional de insalubridade.

Matrícula	Nome	Insalubridade	Processo
77.428-6		Não	094.000.051/2012
81.279-X		Não	Não tem pedido
81.891-7		Não	094.000.051/2012
81.468-7		Não	Não tem pedido
82.379-1		Não	Não tem pedido
82.957-9		Não	Não tem pedido
83.371-1		Não	094.000.051/2012
83.863-2		Não	Não tem pedido
83.876-4		Não	094.000.051/2012
81.185-8		Não	094.000.051/2012

A Lei Complementar nº 840/2011, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis do Distrito Federal, estabelece que:

Dos Adicionais de Insalubridade e de Periculosidade

Art. 79. O servidor que trabalha com habitualidade em locais insalubres ou em contato permanente com substâncias tóxicas, radioativas ou com risco de vida faz jus a um adicional de insalubridade ou de periculosidade.

A insalubridade é definida pela legislação em função do tempo de exposição ao agente nocivo levando em conta ainda o tipo de atividade desenvolvida pelo empregado no curso de sua jornada de trabalho, observados os limites de tolerância, as taxas de metabolismo e respectivos tempos de exposição.

Assim, são consideradas insalubres as atividades ou operações que por sua natureza, condições ou métodos de trabalho, expõem o empregado a agentes nocivos à saúde, acima dos limites de tolerância fixados em razão da natureza, da intensidade do agente e o tempo de exposição aos seus efeitos.





A discriminação dos agentes considerados nocivos à saúde bem como os limites de tolerância mencionados estão previstos nos anexos da Norma Regulamentadora NR-15, aprovada pela Portaria nº 3214/1978, com alterações posteriores.

Para caracterizar e classificar a insalubridade em consonância com as normas baixadas pelo Ministério do Trabalho far-se-á necessária perícia médica por profissional competente e devidamente registrado no Ministério do Trabalho e Emprego – MTE.

Como a legislação estabelece quais os agentes são considerados nocivos à saúde, não será suficiente somente o laudo pericial para que o empregado tenha direito ao respectivo adicional. É preciso que a atividade apontada pelo laudo pericial como insalubre esteja prevista na relação oficial elaborada pelo MTE, tal como definido pela NR-15.

O Aterro do Jóquei é um local insalubre para as pessoas que lá trabalham e transitam, em virtude da possibilidade de os servidores contraírem várias doenças associadas às condições do local, além de ficarem expostas ao desconforto do odor característico do lixo.

O trabalho considerado em condições insalubres assegura ao empregado um adicional sobre o salário sem os acréscimos resultantes de gratificações, prêmios ou participações nos lucros da empresa. Entretanto, é preciso demonstrar que o servidor exerce ou continua exercendo suas atividades em ambiente insalubre, uma vez que o direito ao adicional cessará com a eliminação do risco à sua saúde, nos termos art. 79, § 2ª da Lei nº 840/2011.

Cabe ressaltar que no âmbito da Administração Distrital foram editados os Decretos nº 32.547/2010 e nº 34.023/2012 que regulamentaram a concessão dos adicionais aos servidores públicos distritais.

Foi constatado também que dos 58 servidores do SLU que trabalham no Núcleo de Operações da Usina de Ceilândia- NOUCE (coleta e processamento do lixo hospitalar), 41 ainda não recebem o adicional de insalubridade. Desses, 32 possuem processo em andamento e 9 ainda não haviam apresentado o pedido para a autuação do processo.

Em resposta ao questionamento do Controle Interno, a Unidade informou que providenciou a autuação dos processos de solicitação de pagamento de Adicional de Insalubridade dos servidores lotados no Aterro do Jóquei e do NOUCE e os encaminhou à Secretaria de Administração Pública/SEAP/COSST/SUB/SAÚDE, para emissão de Laudo de Concessão.





### Causa

Morosidade dos responsáveis pela área de Recursos Humanos do SLU por não cobrarem a elaboração dos Laudos de Condições Ambientais de Trabalho para que os empregados recebessem o adicional.

### Consequência

Prejuízo financeiro aos servidores do SLU que desempenham atividades insalubres.

### Manifestação do Gestor

Em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria, o SLU informou que:

Os processos de solicitação de pagamento de Adicional de Insalubridade dos servidores lotados no Aterro do Jóquei, foram encaminhados à Secretaria de Administração Pública/SEAP/COSST/SUBSAÚDE, para emissões de Laudo de Concessão de adicional de insalubridade (anexo por cópia) com o deferimento ou não do pagamento dos servidores relacionados abaixo:

MATRÍCULA	NOME	CONCLUSÃO DO LAUDO
81.279-X		Não foi concedido
81.468-7		Foi concedido o Adicional
82.379-1		Não foi concedido
82.957-9		Não foi concedido
83.863-2		Não foi concedido

Encaminhamos Ofício nº 172/2013 – DIAFI/SLU, solicitando resposta quanto ao deferimento ou não do pagamento do adicional de insalubridade para os servidores constantes do referido processo.

MATRÍCULA	NOME	PROCESSO AGUARDANDO RESPOSTA
77.428-6		094.000.051/2012
81.891-7		094.000.051/2012
83.371-1		094.000.051/2012
83.876-4		094.000.051/2012
81.185-8		094.000.051/2012

### Análise do Controle Interno

Mesmo tendo autuados e encaminhados os processos de concessão à SEAP para elaboração e emissão de relatório de concessão, o ponto de auditoria permanece, tendo em vista que ainda restam processos de concessão em andamento/análise.





### **Recomendações:**

a) Rever a situação de todos os servidores do SLU que trabalham em unidades de processamento de lixo (coleta, recepção, triagem, transbordo, pesagem, fiscalização, etc.) para avaliar o direito à percepção do adicional de insalubridade;

b) Promover gestões na Secretaria de Administração Pública do Distrito Federal-SEAP, visando agilizar a emissão dos laudos de concessões de adicional de insalubridade.

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

### **3.1 - AUSÊNCIA DE ASSINATURA DO EDITAL DE LICITAÇÃO PELA AUTORIDADE COMPETENTE**

O processo nº 094.001.687/2010 refere-se à licitação, na modalidade concorrência, para contratação de empresa especializada na operação e manutenção do aterro do Jóquei, pelo prazo de 12 meses e valor anual estimado de R\$12.207.360,00.

Analisando o Edital de Concorrência nº 001/2011, acostado às fls. 476 a 500, observa-se que não constava a assinatura/rubrica da autoridade competente pela licitação.

A Lei nº 8.666/1993 prevê, no art. 40, §1º que o original do Edital deve ser rubricado em todas as folhas e assinado pelo profissional que o expedir.

#### **Causa**

Ausência de controle ou de check-list de verificação.

#### **Consequência**

Inconsistência no Edital de Licitações.

#### **Manifestação do Gestor**

Em resposta ao questionamento do Controle Interno, o SLU apresentou a seguinte justificativa:





Trata-se de erro meramente formal, suscetível de ser sanado, posto que não tem o condão de macular todo o certame.

Em que pese tais considerações, não merece a impropriedade em questão ser afastada, posto que desrespeitou norma expressa esculpida na Lei de Licitações.

Não é possível olvidar que os procedimentos licitatórios consistem em uma sequência de atos formais que devem ser estritamente observados pelos condutores do certame, de modo a garantir a transparência e lisura do procedimento.

Diante do acima exposto, fica incontestado o cumprimento da determinação legal, razão pela qual a CPL, sanará as inconsistências nos referidos processos.

### **Análise do Controle Interno**

O atendimento à recomendação deverá ser objeto de confirmação quando dos próximos trabalhos a serem realizados pela Controladoria da STC na Unidade.

### **Recomendação**

- Anexar aos autos o Edital original do certame, devendo estar datado, com rubricas em cada página e a assinatura da autoridade responsável pela elaboração, conforme previsto na Lei nº 8.666/1993.

### **3.2 - UTILIZAÇÃO DE PERCENTUAL DE RESERVA TÉCNICA NAS PLANILHAS REFERENCIAIS DE CUSTO ACIMA DO PERMITIDO PELA LEGISLAÇÃO**

O processo nº 094.000.800/2012 trata de contratação de empresa especializada em serviços de coleta, transporte e destinação final de resíduos sólidos domiciliares, referente ao lote 03. A contratação decorreu da inabilitação e desclassificação da empresa Delta Construções S.A, conforme decisão judicial relativo à concorrência nº 03/2007 – Processo nº 094.000.240/2007.

Em decorrência do Termo de Rescisão Unilateral do Contrato nº 27/2010 (processo nº 094.000.240/2007 – Delta Construções S.A.), foi celebrado o Contrato nº 13/2012 em 21/06/2012 com a empresa Valor Ambiental Ltda., inscrita no CNPJ nº 07.026.299/0001-00, para a prestação dos serviços de limpeza urbana pelo prazo remanescente de 33 meses e 18 dias, no valor total de R\$117.848.637,30, correspondendo a R\$3.507.399,92/mês.





Após a assinatura do Contrato nº 13/2012, a empresa Valor Ambiental Ltda solicitou repactuação de preços invocando o restabelecimento do equilíbrio-financeiro, tendo em vista a defasagem de preços apresentada em sua proposta original datada de 10/09/2009. Registra-se que os preços praticados no Contrato nº 13/2012 eram os constantes da proposta apresentada pela Delta Construções S.A, contrato celebrado por meio de decisão liminar e rescindido em 19/06/2012.

Na elaboração das planilhas de custos unitários foi incluído/mantido reserva técnica de 15% sobre as despesas com pessoal e encargos sociais e 10% sobre os custos fixos e variáveis, conforme discriminado abaixo:

Descrição do Serviço	Vr. mensal do serviço com impostos A	Pessoal – Rem. e Encargos B	Custos Fixos Equipamentos C	Em R\$
				Valor da Res. Técnica D = 15% (B) + 10% (C)
P-1 Coleta e Transp.de Res Sólidos Domiciliares	699.824,41	237.784,04	122.048,47	47.920,91
P-2 Coleta e Transporte Manual de Entulhos	97.645,66	30.999,90	19.181,84	6.568,15
P-3 – Coleta e Transporte Mecanizado Entulhos	380.577,89	47.479,54	107.652,39	17.887,16
P4 – Varrição Manual de Vias e Logradouros Públicos	1.167.607,03	688.198,60	48.775,63	108.107,34
P5 – Varrição Mecanizada de Vias e Logradouros Públicos	51.733,50	14.374,58	14.145,02	3.554,94
P6 – Lavagem de Vias	28.067,20	8.066,55	6.491,21	1.743,07
P7 – Lavagem de Monumentos e Prédios Públicos	46.508,25	16.983,63	8.253,98	3.372,93
P8 – Catação de Papéis e Plásticos em Área Verde	186.993,59	109.841,97	8.741,25	17.350,42
P9 – Pintura de Meio Fio	132.560,23	76.884,10	4.423,02	11.974,90
P10 – Serviços Diversos	376.961,04	222.196,74	17.542,05	35.083,71
P11 – Transferência de Resíduos Sólidos	693.007,09	101.634,63	128.694,46	12.869,45
<b>TOTAL</b>	<b>3.861.485,89*</b>	<b>1.554.444,28</b>	<b>485.949,32</b>	<b>266.432,98</b>

\* Foi utilizado o valor de R\$ 3.861.118,21 da planilha resumo para confecção do aditivo





O valor pago mensalmente, a título de reserva técnica, corresponde a 6,90% do total. Neste contexto, na vigência do contrato, 33 meses e 18 dias, será pago a quantia de R\$8.952.148,13.

A reserva técnica é um item incluído na planilha de preços dos licitantes, cujo principal objetivo é fazer previsão de valores que serão despendidos com a substituição eventual de mão-de-obra. O Anexo I, item XIII, da IN nº 02/2008 da SLTI/MPOG, de 30/04/2008, (alterada pelas IN nºs 3, 4 e 5, de 15/11/2009, 11/10/2009 e 18/12/2009, respectivamente), define reserva técnica como os custos decorrentes de substituição de mão-de-obra quando da ocorrência de atrasos ou faltas que não sejam amparadas por dispositivo legal e, ainda, abonos e outros, de forma a assegurar a perfeita execução contratual.

A mesma Instrução Normativa, em seu art. 29-A, §3º, incisos II e III, proíbe que o órgão ou entidade contratante impeça que a empresa licitante estabeleça em sua planilha o custo relativo à reserva técnica, bem como proíbe a exigência de custo mínimo para este item.

O Edital de Licitação nº 003/2007 de 07/01/2008 relativo ao processo nº 094.000.240/2007 previa em seu Capítulo VII, alínea “e” (fl. 1937 dos autos) a inclusão de reserva técnica mínima de 10%, conforme abaixo:

Incluir todas as despesas com a frota de coleta (veículos, máquinas e equipamentos e a reserva técnica mínima de 10%  
[...]

Entretanto, o entendimento do TCU em relação à matéria vem sofrendo alterações, já tendo se manifestado em sentido contrário ao indicado na IN nº 02/08. Primeiramente, o Tribunal de Contas manifestou-se no sentido de que a previsão da reserva técnica estaria onerando indevidamente a Administração Pública, tendo em vista a ocorrência de renegociações de contratos com a exclusão deste item da planilha de custo, sem a ocorrência de prejuízos para a prestação dos serviços. Com base nesta conclusão, o TCU recomendou que se deixasse de consignar nas planilhas de preços as parcelas referentes à reserva técnica, bem como que o órgão ou entidade não aceitasse propostas de preços contendo custos relativos a esse item. (Acórdão nº 2807/2007 – Primeira Câmara, Acórdão nº 190/2007 – Plenário, Acórdão nº 645/2009 – Plenário e Acórdão nº 265/2010 – Plenário).

Posteriormente, o TCU flexibilizou entendimento de forma que continuou a determinar a não aceitação da presença do item reserva técnica, porém a admitiu caso houvesse a devida justificativa da necessidade de inclusão destes custos e dos percentuais previstos ou cotados. (Acórdão nº 793/2010, Segunda Câmara).





Mais recentemente o Tribunal de Contas proferiu decisão admitindo a inclusão da reserva técnica na formação dos custos de serviços de vigilância, desde que orçado no percentual máximo de 2,5%, incidente sobre a remuneração e os encargos sociais e trabalhistas, bem como os insumos de mão-de-obra, desde que destinados à cobertura de custos decorrentes de substituição de pessoal que possam comprometer a execução do contrato. (Acórdão nº 3092/2010 - Plenário).

A jurisprudência do Tribunal de Contas do Distrito Federal-TCDF em relação ao assunto é a seguinte, conforme excerto extraído da Decisão nº 544/2010:

[...]

(4) justifiquem e comprovem a adoção de valores diferentes de zero para a rubrica Reserva Técnica: (grifou-se)

[...]

No caso em exame, entende-se que não se deva exigir a devolução dos valores pagos, tendo em vista que as disposições da antiga IN nº 18/1997 admitiam a inclusão de reserva técnica, atribuindo-se a estipulação no edital a presunção de legitimidade aos preços contratados. Além disso, a atual Instrução Normativa nº 2/1998, que revogou a norma anterior, manteve a previsão para reserva técnica nos editais, definindo-a como custos decorrentes de substituição de mão de obra quando da ocorrência de atrasos ou faltas que não sejam amparadas por dispositivo legal e, ainda, abonos e outros.

A definição de reserva técnica, sem comprovação dos custos correspondentes pode caracterizar situação indevida. É recomendável que o SLU repactue ou reexamine os termos do Contrato nº 13/2012, a fim de identificar quais são os custos cobertos pela reserva técnica ou ajustá-los aos percentuais admitidos pelo TCU.

Além disso, vale registrar que na planilha Encargos Sociais (grupo B), fl. 1055 dos autos, já constam custos com ausências abonadas/dias de chuvas, o que demonstra, em tese, que não se justifica a utilização de reserva técnica.

Em resposta ao questionamento do Controle Interno, a Autarquia prestou o seguinte esclarecimento:

Em primeiro lugar, é necessário registrar que a reserva técnica de 10% sobre os custos dos equipamentos na composição das planilhas de custos unitários que foi apresentada pela empresa Valor Ambiental incidiu somente sobre os custos fixos dos equipamentos isto é, não incidiu sobre as parcelas dos custos variáveis, ao contrário





do que foi mencionado no último parágrafo da página da Nota de Auditoria nº 06/2013.

Em segundo lugar, deve-se também fazer a devida ressalva do texto do título em que foi enquadrado o tema objeto de nossas análises e devidas justificativas (UTILIZAÇÃO DE PERCENTUAL DE RESERVA TÉCNICA NAS PLANILHAS REFERENCIAIS DE CUSTO ACIMA DO PERMITIDO PELA LEGISLAÇÃO), já que a afirmação de que os percentuais de reserva técnica estariam acima do permitido pela legislação não é correta, como será abordado adiante.

Examinando-se agora a questão da inclusão nas planilhas de custos de reserva técnica de 15% sobre as despesas de pessoal e de 10% sobre os custos fixos dos equipamentos na proposta da empresa Valor Ambiental, entendemos que as mesmas encontram respaldo nos elementos do Processo nº 094.000.240/2007 e nas disposições do Edital de Concorrência 003/2007, a saber:

Vide processo nº 094.000.240/2007 / Planilhas de Orçamento Base da Licitação:

Verificando-se os autos do processo administrativo às fls. 1981 a 2048, pode-se observar que as planilhas de orçamento base deste SLU para a licitação, às quais as licitantes interessadas tiveram acesso para fins de subsidiar a elaboração de suas propostas, incluíram a adoção do percentual de 10% para a reserva técnica dos veículos e equipamentos e de 15% pra a mão de obra.

Portanto, isso era um balizador para a elaboração das propostas por tais licitantes, que efetivamente incluíram a previsão destes percentuais na composição dos seus preços, inclusive porque em inúmeros subitens do edital e de seus anexos havia **determinação expressa pra a sua previsão, sob pena de desclassificação.**

Vide Edital / CAPÍTULO VII – DAS PROPOSTAS DE PREÇOS E DO JULGAMENTO:

7.1. A proposta de preços deverá:

e) **Ser formulada conforme modelo** que faz parte do Edital. **Anexo IV – MODELO DE PROPOSTA DE PREÇOS**, devidamente preenchido, sem emendas, rasuras, borrões ou entrelinhas, datadas e assinadas pelo (s) representante (s) legal (is) da licitante e:

- Incluir todas as despesas com a frota de coleta (veículos, máquinas e equipamentos, **inclusive a reserva técnica de 10%**), manutenção, combustível, lubrificantes, pneus, peças de reposição e materiais e serviços (inclusive telefones) necessários a conservação e manutenção das instalações físicas próprias ou do SLU, que poderão ser utilizadas pela adjudicatária, a manutenção das balanças rodoviárias das Estações de Transferências e das Usinas, e materiais e serviços (inclusive telefones) necessários a conservação e manutenção das instalações físicas das estações de transferências e das usinas, conforme disposto no ANEXO I – Projeto Básico.

7.7. **Não serão consideradas as propostas** que não satisfaçam as **características básicas especificadas** neste Edital/Anexo(s);

- Vide EDITAL / CAPÍTULO VIII – DA ESPECIFICAÇÃO DOS SERVIÇOS / EQUIPAMENTOS:





8.1. Para prestação dos serviços **o licitante deverá atender às especificações técnicas**, contidas neste edital e seus anexos.

8.2. **Durante todo o prazo dos serviços contratados**, ficará a Contratada obrigada a manter condições de **serviços adequados** par todos os serviços sob sua responsabilidade.

- Vide EDITAL / CAPÍTULO IX – DA DESCLASSIFICAÇÃO:

9.1. Serão desclassificadas, as propostas que:

c) **Não atendam às exigências** do Edital ou imponham condições;

f) **Não tenham cotejado as especificações** estabelecidas como neste edital;

g) **Estiverem em desacordo com o Item 7.1** deste Edital;

- Vide EDITAL / CAPÍTULO XIV – OBRIGAÇÕES DA CONTRATADA:

14.1 – **Manter, durante toda a execução do contrato**, em compatibilidade com as obrigações assumidas, **todas as condições de habilitação e qualificação exigidas no ato convocatório**.

14.19 Somente serão admitidas na Unidade os empregados cuidadosos, atenciosos e educados. A solicitação, pelo SLU, de afastamento de qualquer empregado do licitante, cuja conduta seja prejudicial ao bom andamento dos serviços, **deverá se realizar dentro de quarenta e oito horas após a notificação**, não cabendo ao SLU qualquer responsabilidade, mesmo se a dispensa der origem a procedimento judicial.

14.25 A contratada deverá manter os equipamentos em perfeitas condições de funcionamento, com os dispositivos de segurança e proteção exigidos pela legislação, sendo tais requisitos estendidos também aos **equipamentos de reserva** e de apoio, constituindo obrigação contratual a lavagem diária dos veículos e equipamentos.

14.29. **As atividades não podem, em nenhuma hipótese, ser interrompidas** por greves ou paralisação de empregados da contratada, devendo a mesma **substituí-los de imediato** para continuação dos serviços.

- Vide ANEXO I – PROJETO BÁSICO / item 6 – CONDIÇÕES ESPECÍFICAS PARA A OPERAÇÃO DAS UNIDADES DE RECICLAGEM, TRIAGEM E COMPOSTAGEM, INCLUÍNDO A TRANSFERÊNCIA DOS REJEITOS GERADOS NESSAS UNIDADES:

6.7. Caberá à CONTRATADA equacionar os problemas gerados pela eventual paralisação das Usinas, devendo disponibilizar **veículos e equipamentos de reserva**, para utilização em caso de emergência, de parada de manutenção preventiva ou de avarias no equipamento normal.

- Vide ANEXO I – PROJETO BÁSICO / item 7 – VEÍCULOS E MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS:





7.7. A CONTRATADA **deverá manter um quantitativo adequado** de caminhões coletores para **compor a reserva técnica necessária**, devendo ser admitido o percentual **mínimo de 10%** para compô-la.

7.9. CONTRATADA deverá manter os veículos em perfeitas condições de funcionamento, com os dispositivos / equipamentos de segurança e proteção exigidos pela legislação, requisito estendido também aos **carros de reserva**, constituindo obrigação contratual a lavagem diária da caçamba, com solução detergente e a manutenção da pintura em perfeito estado.

- Vide ANEXO I – PROJETO BÁSICO / ITEM 9 – PESSOAL:

9.7. O SLU **poderá exigir o afastamento, o qual deverá se realizar dentro de 48 (quarenta e oito) horas**, de qualquer empregado cuja conduta seja prejudicial ao bom andamento do serviço, não cabendo a mesma qualquer responsabilidade, mesmo se a dispensa der origem à ação judicial.

- Vide ANEXO I – PROJETO BÁSICO / ITEM 10 – PLANEJAMENTO E CONTROLE:

10.8. O SLU se reserva o direito de promover, a qualquer momento, alterações nos planos de coleta e limpeza, bem como os de transferência de tratamento, a seu critério, e o novo estudo deverá ser implantado no máximo em 10 (dez) dias corridos, **devendo a Adjudicatária adequar-se às novas necessidades do serviço, respeitados os parâmetros básicos estipulados neste Edital**, sem acréscimo de custos par Adjudicatária.

Com base em todos esses argumentos anteriormente citados, não há como nos afastarmos do fato de que **a inclusão da reserva técnica** (para veículos/equipamentos e para mão de obra) **é justificável para se garantir o cumprimento** de inúmeras das cláusulas do contrato em sua integralidade e com manutenção do serviço adequado, especialmente quando se trata de um serviço público essencial (limpeza urbana).

Outra constatação é que tal **previsão constava explicitamente não apenas no Edital, mas também no próprio orçamento base** integrante do processo administrativo para a licitação, sendo obrigatória a utilização pelas licitantes de modelos de planilhas pré-estabelecidas pelo SLU para demonstração de preços ofertados, com previsão de **reserva técnica**, sob pena de **desclassificação**.

Registre-se também que essas planilhas, assim como o edital e demais anexos foram submetidas a rigoroso exame por parte do Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF) e do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT).

Outro ponto fundamental a ser considerado é que, no procedimento de julgamento da licitação, essas propostas foram analisadas e aprovadas pela Comissão de Licitação do SLU, sem qualquer reparo em relação à adoção desses percentuais de reserva técnica e também não ocorreu qualquer recurso administrativo ou demanda judicial sobre este particular.

Por fim, registre-se que a **Decisão nº 544/2010 do TCDF** mencionada à página 4 da Nota de Auditoria, segundo **subitem “1 da alínea “d”** (cite-se que ali referindo-se a serviços contínuos de vigilância, em especial) estabelece claramente que as novas disposições **aplicam-se a contratações futuras**.





Portanto, em nosso entendimento, não seria pertinente agora, decorridos 4 anos após a data de abertura da licitação, proceder-se a alteração desses parâmetros previstos originalmente na documentação do processo licitatório e sobre os quais foram formulados os planejamentos e metodologias que conduziram à formulação dos preços ofertados pelos licitantes.

Se admitíssemos tal alteração, isso configuraria uma afronta ao princípio de vinculação ao instrumento convocatório, rompendo-se um dos pilares da segurança jurídica nas contratações.

### **Causa**

Descumprimento da legislação e jurisprudência que trata de Reserva Técnica.

### **Consequência**

Possibilidade por pagamento por serviços não realizados ou prejuízos aos cofres do SLU.

### **Manifestação do Gestor**

Em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria, o SLU informou não compete à Diretoria de Limpeza Urbana responder. Contudo, as empresas formularam suas propostas em observância aos exatos termos do Edital da Concorrência nº 003/2007, onde era prevista a utilização de reserva técnica, tanto para pessoal, quando para equipamentos.

### **Análise do Controle Interno**

Embora conste no Edital de Licitação a inclusão do item reserva técnica, as decisões proferidas pelo Tribunal de Contas da União, à época, já orientavam para a não inclusão desse item nos editais. Essas orientações foram flexibilizadas posteriormente pelo mesmo Tribunal, permitindo a inclusão da reserva técnica até o percentual de 2,5%, conforme Acórdãos já mencionados.

A legislação que ampara a inclusão/utilização de reserva técnica estabelece que esse item incidirá sobre as despesas com pessoal e encargos sociais e não sobre custos fixos de máquinas e equipamentos, conforme previsto no anexo I - Das Definições dos Termos utilizados na Instrução Normativa nº 02/2008 - SLTI/MPOG:

XIII - RESERVA TÉCNICA são os custos decorrentes de substituição de mão-de-obra quando da ocorrência de atrasos ou faltas que não sejam amparadas por dispo-





sitivo legal e, ainda, abonos e outros, de forma a assegurar a perfeita execução contratual. Este custo é calculado para cobertura não discriminada no cálculo da remuneração mediante incidência percentual sobre o somatório da remuneração, encargos sociais e trabalhistas e insumos de mão-de-obra.

O que se percebe na elaboração do Edital é que houve a previsão de uma despesa que não se sabe se está sendo utilizada. Ressalte-se que nos autos não há qualquer informação de utilização de mão-de-obra ou de máquinas adicionais.

### **Recomendação**

- Observar na definição dos percentuais a título de reserva técnica, incidente sobre a remuneração e os encargos sociais e trabalhistas os julgados dos Órgãos de Controle Externo.

### **3.3 - AUSÊNCIA DE ESTUDO TÉCNICO PARA SUBSIDIAR DECISÃO ENTRE LOCAÇÃO E AQUISIÇÃO DE BENS**

Trata o processo nº 094.000.773/2008 de adesão à Ata de Registro de Preços nº 002/2007, firmada entre a Secretaria de Estado de Administração de Pernambuco e a empresa LOQUIPE – Locação de Equipamentos e Mão de Obra Ltda, inscrita no CNPJ nº 40.884.405/0001-54. A adesão teve como objeto a locação de 15 veículos para o SLU, no valor de R\$ 163.728,00/ano.

O contrato de locação foi celebrado em 03/10/2008, com prazo de 12 meses, prorrogado por iguais períodos, ou seja, em 31/08/2009 (vigência a partir de 03/10/2009), em 11/09/2010, em 30/09/2011 e em 03/10/2012, sendo esta última por apenas 6 meses. O valor a ser gasto até o prazo final da prorrogação (02/04/2013), será de R\$843.630,30. A partir de outubro de 2010 a locação passou a ser de 17 veículos.

A comprovação de vantagem econômica nas prorrogações foi realizada mediante cotações de preços feitas a empresas do ramo. Entretanto, a partir de 31/03/2011, com a edição da Decisão Normativa nº 1/2011 pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal, os órgãos e entidades do Distrito Federal, previamente à contratação ou prorrogação de ajustes, tendo por objeto a locação de bens em geral, deveriam elaborar estudo técnico de viabilidade que demonstrasse ser a locação mais vantajosa que a aquisição, nos termos definidos pela referida Decisão.





A obrigatoriedade de elaboração do estudo de viabilidade técnica começou a partir da Edição da Decisão Normativa nº 01/2011, ou seja, 31/03/2011. Portanto, quando da prorrogação do Contrato de nº 04/2010 em 05/12/2012 (2ª prorrogação), já estava valendo a obrigatoriedade de elaborar tal documento.

A existência de estudo de viabilidade técnica para locação ou aquisição de veículos em determinada Secretaria de Estado do GDF não dispensa o SLU de elaborar tal documento para subsidiar estudo de prorrogação de contrato de locação, em observância ao disposto na referida Decisão Normativa.

Também no processo nº 094.001.058/2010 (contrato nº 04/2010), referente à locação de 12 tendas para atendimento das atividades do SLU nos núcleos de Sobradinho e Asa Norte, constata-se que não foi realizado o estudo de viabilidade para subsidiar decisão sobre a prorrogação realizada em 05/04/2012. A ausência de estudo de viabilidade inibe a decisão entre a locação e aquisição.

Em resposta ao questionamento do Controle Interno, a Entidade informou que o procedimento foi encaminhado/submetido à época à Central de Compras que emitiu parecer sobre a inexistência de pendências para continuidade da licitação.

### **Causa**

Descumprimento da Instrução Normativa nº 01/2011 do TCDF que determina a elaboração do Estudo Técnico de Viabilidade para decisão entre locação ou aquisição de bens.

### **Consequência**

Ausência de todos os elementos necessários à tomada de decisão.

### **Manifestação do Gestor**

Em resposta ao questionamento do Controle Interno, a Autarquia informou que:

A ausência do estudo técnico de viabilidade para subsidiar a prorrogação do contrato de locação de veículos não foi ocasionada por desconhecimento da Decisão Normativa TCDF nº 01/2011, tampouco por esquecimento, mas em razão da existência deste estudo da Diretoria de Gestão da Frota, da Subsecretaria de Suprimento de Frota, da Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento do Distrito Federal, como órgão Central do Sistema no Distrito Federal.





Quando da terceirização dos serviços de coleta seletiva, atualmente executados provisória e precariamente pela empresa Sustentare Serviços Ambientais S.A., a Gerência de Transporte, subordinada à Diretoria de Administração e Finanças havia sido desativada, permanecendo em funcionamento apenas o Núcleo de Transporte, para cuidar exclusivamente da parte administrativa relacionada aos veículos licitados.

Dessa forma, os Núcleos de Manutenção da Frota e de Abastecimento, Lubrificação e Borracharia foram desativados e servidores redistribuídos a outros núcleos Regionais de Limpeza ou cedidos a diversos órgãos do Governo do Distrito Federal, sendo rescindidos todos os contratos então em vigor, que possuíam como objeto fornecimento de peças e acessórios para veículos, bem como a prestação de serviços relacionados à manutenção da frota.

Deve ser levado em consideração que a prorrogação excepcional do prazo de vigência do mencionado contrato por até seis meses, tornou-se necessária até a disponibilização dos veículos pelo órgão central de gestão da frota do DF. O pedido desta autarquia encontra-se em análise e já foi autorizado, dependendo apenas de parecer da Procuradoria Geral do Distrito Federal, em observância a Lei nº 8.666/1993, para celebração do termo aditivo ao contrato firmado com a Secretaria de Planejamento e Orçamento do Distrito Federal.

Pelos motivos acima elencados chegou-se a conclusão, à época, da desnecessidade de apresentação do estudo de viabilidade, uma vez que a forma mais viável para a execução dos serviços de fiscalização e administrativos em geral, seria através de locação de veículos.

### **Análise do Controle Interno**

Os esclarecimentos apresentados não atendem ao questionamento do Controle Interno, uma vez que não justifica o descumprimento de orientação emanada do TCDF.

### **Recomendação**

- Elaborar, previamente, à contratação ou à prorrogação, o estudo de viabilidade para todos os contratos que tem objeto a locação de bens em geral, em observância ao contido na Decisão Normativa nº 01/2011 do TCDF.

### **3.4 - CERTIDÃO DE AFERIÇÃO DAS BALANÇAS VENCIDA E TAMBÉM EMITIDA POR ENTIDADE NÃO CERTIFICADA**

Para o Termo Contratual nº 10/2012, firmado entre o Serviço de Limpeza Urbana e a Serquip, inscrita no CNPJ nº 01.568.077/0006-30, foi requerido mediante a Solicitação de Auditoria nº 10/2012, a comprovação por meio de certidões da realização periódica da aferição





das balanças utilizadas na pesagem dos resíduos sólidos de saúde, na usina de tratamento e incineração.

Foi entregue à equipe de Auditoria a declaração emitida pela empresa Etitec-Comércio de Etiquetas e Assistência Técnica Ltda ME, confirmando o serviço de manutenção e aferição das balanças da Serquip em 30/05/2012.

Cabe informar que o Edital de Concorrência nº 01/2012, em seu item 6.6.2 assim determina:

A contratada deverá dispor de balança para a pesagem dos recipientes coletores de resíduos identificados por estabelecimento ou unidade geradora, conforme item 6.3.21, com controle informatizado e outros que se fizerem necessários, devendo ser apresentados à contratante, pela contratada, os respectivos comprovantes da realização desta atividade.

As balanças deverão ser aferidas semestralmente pelo INMETRO (grifo nosso), além de outros serviços que se fizerem necessários.

Sendo assim, constata-se que a certidão emitida pela empresa de manutenção estava vencida e ainda não possuía a certificação do Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia – INMETRO.

Ressalta-se que, em visita ao local, foram constatadas algumas variações no indicador digital da balança. O visor ao indicar o valor da pesagem oscilava muito dificultando a leitura.

Em resposta aos questionamentos do Controle Interno a empresa contratada apresentou um novo certificado, desta vez por empresa diferente, a Bicalho Balanças e Refrigeração, com data de 21/03/2013. Também, foi anexada a autorização do INMETRO correspondente. Quanto às certificações anteriores, nada foi esclarecido.

### **Causa**

Omissão dos executores do contrato quanto às disposições contratuais.

### **Consequência**

Possibilidade de erros acima daqueles toleráveis nas medições.





### **Manifestação do Gestor**

Em resposta ao Relatório Preliminar, dado pelo Ofício nº 1508/2013-GAB/STC, foi informado que “encaminhamos Carta à Empresa SERQUIP, solicitando a correção da irregularidade citada na Auditoria com prazo máximo de 05 (cinco) dias, nos colocando a par da resolução do problema” .

### **Análise do Controle Interno**

Entendemos terem sido sanadas tais impropriedades. Entretanto, o ponto em tela deve ser de observância constante pelos executores do contrato.

### **Recomendação**

- Aferir a balança de pesagem de resíduos sólidos de saúde de seis em seis meses e por empresa certificada pelo INMETRO, conforme disposto no Edital de Licitação.

### **3.5 - INDISPONIBILIDADE DAS MÁQUINAS UTILIZADAS PARA A LAVAGEM DE VIAS PÚBLICAS PELA EMPRESA CONTRATADA**

O Termo Contratual nº 12/2012 firmado entre a empresa Sustentare Engenharia Ambiental S.A, inscrita no CNPJ nº 02.592.658/0014-80, e por este ente Autárquico Distrital, tem como objeto a realização dos serviços de limpeza urbana relativas ao Lote 1.

Para o serviço de Lavagem de Vias foi previsto inicialmente pelo Projeto Básico, a utilização de 4 equipes mensais.

No contrato, o seu item 11.1.12, assim determina:

Todos os veículos e equipamentos utilizados deverão estar em perfeitas condições operacionais e de manutenção e conservação. Em nenhuma hipótese será permitido o uso de veículos e equipamentos com qualquer deficiência, especificamente aquelas referentes à sinalização, pintura, programação visual (principalmente número de ordem e o nome do licitante) e limpeza.

Cabe ressaltar também, que o memorial de cálculo para o serviço de lavagem de vias públicas às fls. 957 a 959 dos autos (processo nº 094.000.799/2012), previa uma reserva técnica justamente para, no caso de alguma eventualidade, o serviço não sofrer descontinuidade e estar disponível para a comunidade.





Entretanto, essa Equipe de Auditoria constatou que no mês de julho/2012, para o serviço de Lavagem de Vias Públicas, o caminhão pipa de placa NVP-4084 não foi utilizado no período compreendido entre os dias 1º e 11. Ademais, não consta nas anotações que este caminhão tenha sido substituído por outro.

Em resposta aos questionamentos do controle interno, foi entregue o Memorando nº 75/2013-DIAFI, no qual este ponto de auditoria foi rebatido pela empresa contratada e não pelo SLU.

A equipe de auditoria não acatou a resposta apresentada pelo fato de que esta deveria ter sido dada pelos representantes do SLU, e não pela empresa contratada. Ressalta-se que as provas da não disponibilização do referido caminhão pipa foram apresentados pelos executores do contrato em planilhas de fiscalização.

### **Causa**

Ausência de controle sobre máquinas e equipamentos quebrados.

### **Consequência**

Não se disponibilizou outra máquina para a execução dos trabalhos, o serviço não foi realizado.

### **Manifestação do gestor**

Em resposta ao Relatório Preliminar, dado pelo Ofício nº 1508/2013-GAB/STC, este órgão relata que “neste período a mesma estava prestando serviço para abastecimento de água na pintura de meio fios e esse serviço não gera ônus para este Órgão, retornando as suas atividades a partir do dia 12/06/2013 ”.

### **Análise do Controle Interno**

Entretanto, cabe ressaltar que não foi anexado ao referido Ofício nenhum apontamento atestado pelo executor do contrato confirmando o serviço substituído.





### **Recomendações:**

- a) Avaliar a possibilidade de aplicar as sanções estabelecidas em contrato pela não disponibilização das máquinas e equipamentos para a realização dos serviços;
- b) Exigir da contratada a respectiva substituição das máquinas e equipamentos que não estiverem em condições de uso, ou que não forem colocadas à disposição do órgão.

### **3.6 - UTILIZAÇÃO DE FROTA COM VEÍCULOS COLETORES COMPACTADORES COM VIDA ÚTIL SUPERIOR A 36 MESES**

Para a assinatura do Contrato nº 12/2012, firmado em junho de 2012, entre esta Autarquia e a empresa Sustentare Engenharia Ambiental S.A, inscrita no CNPJ nº 02.592.658/0014-80, foi apresentada às fls. 807 a 810 dos autos a Relação de Frota Geral contendo todos os veículos/máquinas/equipamentos à disposição do SLU para início dos trabalhos. Nela pode-se verificar somente veículos ano/modelo 2009 a 2011.

Entretanto, o Edital de Concorrência nº 003/2007, em seu item 7, previa que,

[...]

para a execução dos serviços de coleta domiciliar, exigir-se-á a frota de veículos coletores compactadores assim constituída:

- para início dos serviços, veículos e equipamentos com até trinta e seis meses de vida útil.

- 180 dias após a assinatura do contrato para veículos ou equipamentos novos, considerando fabricados a partir de 2007 (ano de lançamento do Edital).

Cabe informar que, a empresa em tela assinou o Termo Contratual relativo à contratação de serviços de coleta de lixo domiciliar para o Lote 1, em junho de 2012. Quando esta equipe de auditoria solicitou a frota em operação para este lote, foi apresentada uma lista de veículos contendo as informações de marca/placa/ano, sem constar nenhuma assinatura ou matrícula do responsável pelas informações, e nela observa-se veículos compactadores ano/modelo Volkswagen/2005, e Mercedes/2009, indo de encontro ao disposto no Edital.

Ademais, cabe ressaltar que em julho/2012, esta empresa apresentou os Memoriais de Cálculo para cada serviço disposto no Lote 1, requerendo uma repactuação de preços. Observa-se para o cálculo da depreciação, que os preços cotados para os veículos/máquinas





são relativos a veículos novos, contrastando com a frota disponibilizada efetivamente para a execução dos serviços.

Para tanto, anexou aos autos, às fls. 1053 e sucessivas, cotações de preços de veículos/máquinas novas, ano 2012, e que foram utilizadas para o cálculo dos valores propostos na repactuação, mediante memorial descritivo posteriormente aceito pela Administração.

Como exemplo, o serviço de coleta e transporte de resíduos sólidos domiciliares e de varrição foi contratado pelo preço unitário de R\$50,94, com a data base de fev/2009, e o valor proposto na repactuação, em julho de 2012, passou para R\$65,89, com um incremento de 29,35%.

O memorial de cálculo apresentado inicialmente indicou no cálculo da depreciação o valor do chassi de R\$93.454,59 para o caminhão coletor compactador de 19 m<sup>3</sup>. Em nova repactuação, o valor de referência para o mesmo equipamento passou para R\$114.326,64.

Entretanto, pela lista da frota apresentada em resposta à Solicitação de Auditoria nº 08/2013 havia compactadores (não foi detalhado se de 15 m<sup>3</sup> ou de 19 m<sup>3</sup>), do ano de 2005, 2006, 2009, 2010 e 2011.

Sendo assim, esta Equipe de Auditoria constatou que as máquinas da empresa em questão não estão em conformidade nem com o Edital de Concorrência, nem com o contrato de repactuação de preços celebrado por meio do Primeiro Termo Aditivo, considerando novos valores para cada serviço contratado.

Para a repactuação de valores, o contrato assim determina:

O critério para a repactuação, quando couber, deverá retratar a variação efetiva dos componentes de custo do contrato que tenham sofrido variação dos insumos desde que haja demonstração analítica dessa variação devidamente justificada, utilizados desde a data prevista para a apresentação da proposta, ou do acordo, convenção, dissídio coletivo de trabalho ou equivalente que estipular o salário vigente à época da entrega da proposta, vedada a inclusão por ocasião da repactuação, de antecipações e de benefícios não previstos originariamente. (Grifo nosso).

Ora, cabe acrescentar que existem veículos apresentados para a realização dos serviços deste contrato com mais de sete anos de uso, e, seu cálculo de depreciação não reflete o preconizado por norma federal, como estabelece a Instrução Normativa nº 162/98 (RIR/99, art.305,§2º) que um bem somente poderá ser depreciado após instalado, posto em serviço ou em condições de produzir.





Quando a empresa coloca um caminhão compactador ano/modelo 2005 em operação, como aqueles que estão sendo utilizados atualmente, e, no cálculo de sua depreciação coloca um tempo de vida útil de 5 anos, em 2010 este equipamento estaria totalmente depreciado. O objetivo da depreciação é justamente criar um fundo de reserva que permita a reposição do bem quando ele chega ao fim do seu prazo de utilização econômica, chamado vida útil.

Logo, no momento em que houve a repactuação, em julho de 2012, a frota colocada para início do contrato já estava depreciada.

Foi então feito questionamentos pelo controle interno acerca da ausência de providências em relação à questão levantada e o motivo da não aplicação das sanções à empresa contratada que deixou de executar o serviço conforme estabelecido em contrato, e ferindo o disposto no art.55, inciso XIII da Lei 8.666/93.

Em resposta foi apresentada novamente a mesma lista de veículos compactadores sem a devida especificação da capacidade de carga, se de 15m<sup>3</sup> ou de 19 m<sup>3</sup>, e sem a assinatura e matrícula do responsável pelas informações, ou seja, a resposta não foi adequada. Em seguida foi anexado o Ofício GBS 158/2013 da empresa contratada na qual esta rebate negando veementemente os pontos elencados.

Diante disso, esta equipe de auditoria não considerou as respostas apresentadas pela empresa, pois estas não foram ratificadas pelo departamento responsável pela fiscalização do contrato no âmbito do SLU.

### **Causa**

Ausência de controle da frota apresentada para a execução contratual.

### **Consequência**

Frota de veículos obsoletos.

### **Manifestação do Gestor**

Em resposta ao Relatório Preliminar dado pelo Ofício nº 1.508/2013, O SLU manifestou informando que, solicitou aos executores de contrato para que realizassem vistoria





em todos os veículos da empresa contratada, avaliando a especificação da carga e ano de fabricação.

### **Análise do Controle Interno**

Entendemos que essa verificação deveria ter sido feita à época da emissão da ordem de serviço que dá início aos trabalhos.

#### **Recomendações:**

- a) Verificar nesta vistoria se a frota disponibilizada para o contrato em tela satisfaz todas as cláusulas dispostas no Edital;
- b) Avaliar a possibilidade de aplicar as devidas sanções à contratada, por infringir o disposto no art. 55, inciso XIII da Lei das Licitações;
- c) Realinhar os preços de depreciação conforme a frota colocada à disposição para execução dos serviços objeto do contrato, pois à época da repactuação dos valores foram considerados todos os veículos, máquinas e equipamentos como novos.

### **3.7 - INEXECUÇÃO PARCIAL DOS SERVIÇOS DE VARRIÇÃO MECANIZADA**

O Termo Contratual de nº 12/2012 firmado entre o SLU e a empresa Sustentare Engenharia Ambiental S.A, inscrita no CNPJ nº 02.592.658/0014-80, são para os serviços de limpeza do Lote 1, objeto da Concorrência nº 03/2007-SLU, pelo valor total de R\$7.488.722,16.

<b>item</b>	<b>Serviços</b>	<b>Unidade de Medição</b>	<b>Quantitativo mensal</b>
1	Varrição Manual de vias e logradouros	Km	50.000,00
2	Varrição mecanizada	Km	6.000,00

Esses serviços possuem as seguintes proporções, conforme tabela abaixo:

<b>Descrição</b>	<b>Projeto Básico (Km)</b>	<b>Proporção (%)</b>	<b>Custo Unitário(R\$/Km)</b>
Varrição manual	50.000,00	89,28%	60,94
Varrição mecanizada	6.000,00	10,71%	30,25
Total	56.000,00	100,00%	





Compulsando os respectivos processos de pagamentos, observou-se a primeira fatura emitida pela empresa, bem como a respectiva folha de medição para o mês de junho de 2012, fls. 16 e 17 do processo nº 094.000.890/2012, que assim revela:

Item	Serviço	Preço Unit.	Unid.	Quantitativo	Valor Total
2.1	Varrição manual	R\$ 60,94	Km	13.972,05	R\$935.289,03
2.2	Varrição mecanizada	R\$ 30,25	Km	0,00	0,00

Cabe informar, que às fls. 807 a 810, do Processo nº 094.000.799/2012, para o início da execução contratual, consta que na relação da frota geral para o referido contrato não foi encontrada a varredeira mecânica prevista no item 7.14.14 do Edital.

Considerando-se que o preço unitário do serviço de varrição manual é o dobro do valor cobrado para o serviço de varrição mecanizada, e ainda, considerando-se os baixos valores faturados para o serviço em questão (mecanizado) nos meses subsequentes, questionou-se a existência do Plano de Varrição Manual e Mecanizada de vias e logradouros públicos. A Unidade informou à equipe que o referido plano ainda está sendo consolidado. Acrescentou ainda que o Plano de Varrição Manual vigente é aquele praticado no início do contrato pela empresa antecessora Delta, e que não está consolidado.

Também foi requerida lista com a indicação das máquinas/veículos/equipamentos deste contrato, e observou-se que foram listadas apenas duas varredoras mecânicas, marca Ford/ano 2008, placa NFX2673 e placa NGC 9648. No entanto, o memorial descritivo para o serviço aponta 4 varredoras para o primeiro turno e 4 para o segundo turno, consoante fl.684.

Constata-se, portanto, que o serviço não estava sendo realizado conforme previsto, e, além disso, não possuía um plano de varrição mecanizada, contrariando o disposto no item 4.1.3 do Projeto Básico, o qual determina que a contratada deverá apresentar, num prazo máximo de 60 dias, após a assinatura do contrato, todos os planos de varrição manual e mecanizada de vias e logradouros públicos devidamente consolidados e detalhados.

Acrescente-se ainda, a previsão de existência de mapas na escala 1:10.000 contendo a demarcação dos circuitos de varrição manual e mecanizada e ainda o nome das vias e logradouros públicos a serem atendidos, a frequência, o horário e período de execução e a extensão varrida.





Cabe ressaltar que em entrevista com uma das executoras do contrato foi afirmado que, por exemplo, nas vias dos eixinhos são previstos a varrição mecanizada e nas tessorinhas, a manual, em razão dos trechos curvos. Apesar da explicação da executora não se vislumbra no arquivo digital entregue à esta Equipe de Auditoria um Plano de Varrição Mecanizada/Manual.

### **Causa**

Ausência das varredeiras mecânicas, ausência de plano de varrição.

### **Consequência**

Serviço de varrição mecanizada não foi executado conforme estimativa do Projeto Básico.

### **Manifestação do Gestor**

Em resposta ao Relatório Preliminar dado pelo Ofício nº 1508/2013-GAB/STC, a Unidade informa que a sua Diretoria notificou a empresa contratada para fiel cumprimento do Edital. Em relação ao Plano de varrição manual e mecanizada, estes ainda não foram elaborados, pois estão aguardando aprovação para ser colocado em prática.

### **Análise do Controle Interno**

Recordamos que tal Plano foi cobrado também em Inspeção realizada na Unidade e no último Relatório de Auditoria relativo à Prestação de Contas Anual de 2011. Portanto, trata-se de problema recorrente na Entidade, e que necessita de resolução urgente para que se possa solucionar outros dele decorrentes, tais como as medições para faturamento e número de máquinas alocadas para cada serviço.

### **Recomendações:**

- a) Exigir o fiel cumprimento do contrato, realizando os serviços estabelecidos, e assim, efetuar o serviço de varrição mecanizada nos locais definidos pelo SLU;
- b) Aplicar as sanções previstas no termo contratual considerando que a contratada deixou de executar serviços estabelecidos no contrato;





c) Exigir da contratada os planos de varrição manual e mecanizada consolidados contendo os circuitos, a quilometragem e os horários da varrição.

### 3.8 – AUMENTO DA DESPESA COM A EXECUÇÃO CONTRATUAL EM DECORRÊNCIA DO AUMENTO DA VARRIÇÃO MANUAL EM DETRIMENTO DA VARRIÇÃO MECANIZADA

Ainda considerando o tema referenciado no ponto anterior elaborou-se planilhas explicativas acerca dos serviços de varrição mecanizada x varrição manual. No comparativo para os dois serviços tem-se o seguinte quantitativo faturado:

Em R\$

mês	Jun/2012	Jul/2012	Ago/2012	Set/2012	Out/2012	Nov/2012	Dez/2012
Varrição manual medida (km)	13.972,06	51.426,17	53.272,65	47.234,88	51.835,31	45.616,50	49.635,02
Varrição mecanizada medida (Km)	0,00	0,00	1.027,00	5.019,00	2.408,00	2.030,00	1.564,00
Valor pago (A)	935.289,03	3.442.467,82	3.597.138,14	3.313.727,62	3.592.825,81	3.159.230,07	3.419.044,18

Foram utilizados os seguintes preços do km varrido em reais:

Em R\$

Descrição	Jun/12	Jul/12	Ago/12	Set/12	Out/12	Nov/12	Dez/12
Varrição manual (Km)	60,94	66,94	66,94	66,94	67,98	67,98	67,98
Varrição mecanizada (Km)	30,25	30,25	30,25	30,25	28,68	28,68	28,68

Nota-se que enquanto o custo de varrição manual aumentou ao longo do ano, o de varrição mecanizada diminuiu, chegando a custar, após o primeiro Termo Aditivo, o valor de R\$28,68.

Caso seguisse a proporção apontada pelo Projeto Básico, a situação seria a seguinte:

Em R\$

mês	Jun/2012	Jul/2012	Ago/2012	Set/2012	Out/2012	Nov/2012	Dez/2012
Varrição manual l(km)	12.474,25	45.913,28	48.478,72	46.652,26	48.428,43	42.538,79	45.715,60
Valor que deveria ser pago	760.181,11	3.073.434,96	3.245.165,50	3.122.902,28	3.292.164,67	2.891.786,94	3.107.746,82



Em R\$

mês	Jun/2012	Jul/2012	Ago/2012	Set/2012	Out/2012	Nov/2012	Dez/2012
Varrição mecanizada (Km)	1.497,81	5.512,89	5.815,49	5.596,39	5.809,45	5.102,94	5.483,41
Valor que deveria ser pago	45.308,75	166.764,92	175.918,50	169.290,79	166.615,03	146.352,31	157.264,19
Total (B)	805.489,86	3240.199,88	3.421.084	3.292.193,08	3.458.779,69	3.038.139,26	3.265.011,02
C = A-B	129.799,17	202.267,93	176.054,66	21.534,54	134.046,11	121.090,81	154.033,16

Constata-se pelas tabelas, que o único mês no qual foi faturado, conforme o disposto no Projeto Básico, para a execução dos dois serviços, foi em setembro/2012. Para os outros meses verificou-se que o serviço de varrição manual foi faturado mais do que o previsto, o que, por sua vez, trata de serviço mais oneroso do que o de varrição mecanizada.

A equipe de auditoria questionou o motivo do serviço de varrição mecanizada não estar sendo faturado conforme estipulado em contrato. A justificativa da Unidade foi que, “quanto à varrição mecanizada esclarecemos que o serviço só é pago conforme quilometragem varrida”.

Assim sendo, constata-se que o serviço de maior custo foi faturado bem acima do estimado pelo SLU e o serviço menos oneroso não está sendo realizado a contento, o que se conclui ao final, que a Administração Pública está tendo mais gastos.

Cabe ainda salientar a justificativa apresentada pelos executores do contrato, para requerer aditivo contratual pelo aumento constante dos serviços de limpeza urbana, desde a época da concorrência até a data atual, fato este verificado pelo aumento gradual nas medições dos serviços. São as seguintes as alegações:

Outro serviço que precisa ser revisto em seus quantitativos é o de varrição manual de vias, uma vez que inúmeras áreas foram urbanizadas e mais densamente ocupadas nos últimos anos, como é o caso da Vila Estrutural, onde os atendimentos de limpeza em regime de mutirão ou sem frequência pré-estabelecida não mais se aplicam, já que suas vias, por exemplo, agora pavimentadas e com meio fio definidos, exigem o mesmo padrão de limpeza das demais localidades urbanizadas do Distrito Federal.

Com o incremento considerado da demanda por limpeza nas vias públicas desde a realização desta licitação até os dias de hoje, principalmente com o aumento de vias pavimentadas, haveria de se esperar acréscimos também na varrição mecanizada e, ao contrário do que se vem constatando há decréscimos de medição para esse serviço, que a nosso ver vem





sendo deixado à parte pela presença, cada vez maior, da varrição manual, implicando em maiores medições em relação às previstas inicialmente.

### **Causa**

Ausência de varredoiras mecânicas e preço do serviço de varrição manual superior ao preço de varrição mecanizada.

### **Consequência**

Despesas adicionais na execução contratual em decorrência de aumento do serviço de varrição manual em detrimento da varrição mecanizada.

### **Manifestação do gestor**

Em resposta ao Relatório Preliminar dado pelo Ofício nº 1508/2013-GAB/STC, o Órgão informa que “ não foram criadas novas vias de rolamento, apenas foram estendidas as vias internas onde não há como utilizar varrição mecanizada tendo que ser feita a varrição manual” .

### **Análise do Controle Interno**

Entendemos que tal resposta não é satisfatória, uma vez que não comprova o fato de que o serviço de varrição manual vem sendo demandado bem mais do que o mecanizada, pois o incremento das ruas recentemente urbanizadas requerem, guardadas as devidas proporções, os dois tipos de serviços.

A justificativa do SLU seria confirmada com a elaboração dos Planos de varrição manual e mecanizada devidamente consolidados, impostos pelo próprio Edital de Concorrência, e que ainda não foram elaborados e devidamente aprovados pelo Departamento responsável.

### **Recomendações:**

a) Exigir da empresa a disponibilização das máquinas conforme quantitativo previsto no projeto básico e a realização dos serviços de varrição mecanizada nos termos do contrato firmado;





b) Instruir os executores do contrato sobre a correta fiscalização da execução contratual, de modo que os serviços estabelecidos no ajuste sejam realizados de forma efetiva.

### **3.9 - AUSÊNCIA DE ADITIVO CONTRATUAL PARA ACRÉSCIMOS DE SERVIÇOS**

O Termo Contratual de nº 12/2012 firmado entre o SLU e a SUSTENTARE Engenharia Ambiental, inscrita no CNPJ nº 02.592.658/0014-80, de valor global estimado de R\$251.371.440,50, tem como objeto a prestação de serviços de coleta, transporte de resíduos sólidos domiciliares (excetuando-se os materiais recicláveis proveniente da coleta seletiva), entre outros serviços de limpeza pública para o Lote 1, sob o regime de empreitada de preços unitários.

Cumprе ressaltar que, foi estimado pelo Edital de Concorrência nº 003/2007-CEL/SLU, consoante demonstrado na planilha estimativa de custos, à fl. 511 do Processo nº 094.000.799/2012, a seguinte quantidade:

<b>ITEM</b>	<b>SERVIÇOS</b>	<b>UNIDADE DE MEDIÇÃO</b>	<b>DE</b>	<b>QUANTIDADE MENSAL</b>
1	Coleta e transporte de resíduos sólidos	Ton		31.000
2	Coleta e transporte manual de entulho	Ton		6.300
3	Coleta e transporte mecanizado de entulho	Ton		23.850

Entretanto, compulsando os autos do Processo nº 094.000.890/2012 sobre os seus respectivos pagamentos, constatou-se que foi faturado para o serviço de coleta e transporte de resíduos sólidos, em toneladas o seguinte:

Em R\$					
<b>JUL/2012</b>	<b>AGO/2012</b>	<b>SET/2012</b>	<b>OUT/2012</b>	<b>NOV/2012</b>	<b>DEZ/2012</b>
33.074,97	34.239,51	33.790,96	36.432,54	38.705,26	42.079,73

Sendo assim, observa-se um aumento gradual do serviço que atingiu em dezembro de 2012, o percentual de 36% a maior daquele estabelecido no Edital.

A Lei das Licitações, em seu art. 65, dispõe o seguinte:

**§ 1º O contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras, até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato, e, no caso**





particular de reforma de edifício ou de equipamento, até o limite de 50% (cinquenta por cento) para os seus acréscimos.(grifo nosso)

Constata-se que foi pago pelo serviço valor acima do limite permitido por dispositivo legal.

O único Termo Aditivo realizado entre a Sustentare Serviços Ambientais S.A e o SLU foi com o intuito de alterar os valores unitários dos serviços, repactuando os preços, embora seja notório que no interregno temporal entre a época da licitação até hoje, houve aumento da demanda pelos serviços objeto do referido contrato.

Os limites estabelecidos pela norma para a celebração de aditivos estão nos moldes dos parágrafos 1º e 2º do art. 65 da Lei nº 8.666/93, apresentados na tabela a seguir:

<b>Objeto</b>	<b>Aditivo</b>	<b>Valor</b>	<b>Limite</b>
Obras, serviços, compras	Acréscimos	Incremento de 25% do valor inicial	Absoluto
	Supressões	Supressão de 25% do valor inicial	Poderá exceder o limite caso haja acordo entre as partes

Em resposta aos questionamentos do controle interno o departamento técnico da Unidade assim se manifestou:

O motivo para o incremento está no aumento da produção de resíduos sólidos. O SLU somente remunera a Empresa terceirizada por tonelada coletada. As estimativas de 2007 foram superadas, mas a coleta não pode ser limitada ao Projeto Básico.

Adicionalmente, a Unidade informou que “o aditivo foi solicitado à DIAFI, mas sobre o valor total do contrato e não por item”. Consta um anexo contendo manifestação dos executores do contrato justificando a necessidade de um aditivo contratual, não somente para o Contrato nº 12/2012, como também para os outros contratos relativos aos outros lotes objeto da Concorrência nº 003/2007-CEL/SLU.

Sendo assim, cabe ressaltar que a Unidade deverá observar a jurisprudência dos tribunais de Controle Externo das esferas Federal e Distrital, procurando afastar qualquer possibilidade de ocorrência de jogo de planilhas, bem como, tendo em vista a especificidade do serviço, motivar de forma concisa os procedimentos adotados, tendo como viés primordial a economicidade e a vantajosidade para a Administração Pública.





## **Causa**

Estimativas do Projeto Básico foram superadas.

## **Consequência**

Acréscimos de serviços executados e pagos sem a devida formalização do termo Aditivo e em quantidades superiores ao estabelecido na Lei das Licitações.

## **Manifestação do Gestor**

Em resposta ao Relatório Preliminar dado pelo Ofício nº 1508/2013-GAB/STC, este Órgão se manifestou informando a realização do Segundo Termo Aditivo ao contrato nº 12/2012, feito com a SUSTENTARE SERVIÇOS AMBIENTAIS S.A, cujo objeto é o acréscimo de 25% (vinte e cinco por cento) ao valor global do mesmo.

## **Análise do Controle Interno**

Cabe ressaltar que, tal aditivo deve também ter como anexo, a tabela anexa à resposta, apresentada à fl. 1397 do Processo nº 094.000.799/2012, no qual determina os acréscimos tolerados para cada tipo de serviço, e que demonstra de forma inequívoca a quantidade acrescida à inicial tolerada e limitada aos 25% conforme determina na Lei nas Licitações.

De acordo com recentes decisões do Tribunal de Contas da União, no caso de contratações em regime de preço unitário, o aditivo para o acréscimo de serviços com o percentual de 25% deve ser aplicado conforme necessidade para cada serviço contratado, ou seja, deve ser feito item a item, e isto deve estar indicado no Termo Aditivo.

Acórdão nº 591/2011-TCU:

9.2. determinar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes que, para efeito de observância dos limites de alterações contratuais previstos no art. 65 da Lei nº 8.666/1993, passe a considerar as reduções ou supressões de quantitativos de forma isolada, ou seja, o conjunto de reduções e o conjunto de acréscimos devem ser sempre calculados sobre o valor original do contrato, aplicando-se a cada um desses conjuntos, individualmente e sem nenhum tipo de compensação entre eles, os limites de alteração estabelecidos no dispositivo legal";



**Recomendações:**

- a) Estudar a possibilidade de formalização de novo Termo Aditivo para a formalização dos quantitativos dos serviços que sofreram alteração na demanda, indicando em unidades os valores limites, consoante o disposto na Lei nº 8.666/1993, art. nº 65, § 1º;
- b) Motivar adequadamente sobre os acréscimos para aqueles serviços que excederam os percentuais tolerados pela Lei das Licitações.

**4 – RESPONSÁVEIS PELA GESTÃO DA AUTARQUIA**

Foram responsáveis pela administração da Unidade, no exercício 2012, os gestores relacionados abaixo:

NOME	CPF	CARGO	PERÍODO
[REDACTED]	***.585.831-**	Diretor-Geral	20/01 a 29/03/12
[REDACTED]	***.166.091-**	Diretor-Geral	03/04 a 31/12/12
[REDACTED]	***.139.306-**	Diretor Adj. Substituto	01/01 a 31/12/12
[REDACTED]	***.670.091-**	Diretor Adm. e Finanças	01/01 a 11/05/12
[REDACTED]	***.984.421-**	Diretor Adm. e Finanças	12/05 a 31/12/12

**IV - CONCLUSÃO**

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

GESTÃO	SUBITEM	CLASSIFICAÇÃO
GESTÃO DE PESSOAL	2.1 e 2.2	Falhas Médias
GESTÃO DE SUP. DE BENS E SERVIÇOS	3.1, 3.3 e 3.4	Falhas Formais
GESTÃO DE SUP. DE BENS E SERVIÇOS	3.2, 3.5, 3.6, 3.7, 3.8 e 3.9	Falhas Médias

Brasília(DF), 13 de dezembro de 2013

SECRETARIA DE ESTADO DE TRANSPARÊNCIA E CONTROLE – STC/DF