

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



## **RELATÓRIO DE INSPEÇÃO Nº 03/2013-DIRAG-I/CONAG/CONT/STC**

**UNIDADE: ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DO ITAPOÃ – RA-XXVIII**

**PROCESSO Nº: 480.000.258/2013**

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

Senhor Diretor,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço nº 50/2013-CONT/STC, de 02/05/2013, do Controlador-Geral da Secretaria de Transparência e Controle do Distrito Federal, apresentamos relatório decorrente dos trabalhos de inspeção realizada no **Processo nº 308.000.170/2011**, tendo por objetivo apurar denúncia veiculada em órgãos de imprensa, acerca de supostas irregularidades no processo de aquisição e instalação de lixeiras.

### **1. ESCOPO DO TRABALHO**

O trabalho de inspeção foi realizado no período de 15/05/2013 a 28/05/2013 com o objetivo de emitir opinião sobre a denúncia veiculada em órgãos de imprensa acerca de supostas irregularidades no processo de aquisição e instalação de lixeiras pelas Administrações Regionais.

Os exames consistiram na análise do Processo em epígrafe, em especial aos atos de licitação, pagamento da despesa e verificação física dos equipamentos instalados.

### **2. MANEJO DA AUDITORIA**

#### **METODOLOGIA**

A elaboração do Plano de Auditoria considerou as denúncias veiculadas em órgãos da imprensa quanto a possível prática de sobrepreço na cotação e estimativa de quantitativo das lixeiras adquiridas e instaladas.



## PROBLEMA FOCAL DA AUDITORIA

A equipe formulou o seguinte problema focal de auditoria:

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

## PONTOS CRÍTICOS DE CONTROLE

Com base nas denúncias veiculadas nos órgãos de imprensa, foram identificados os Pontos Críticos de Controle, detalhados na respectiva Matriz de Planejamento por Questões de Auditoria, com vistas à elucidação do Problema Focal de Auditoria, agregando as exigências da Ordem de Serviço nº 50/2013-CONT/STC, no conjunto dos exames propostos.

### PONTOS CRÍTICOS DE CONTROLE

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

## QUESTÕES DE AUDITORIA

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





REFERÊNCIA	QUESTÃO DE AUDITORIA	SUBÍNDICE RELATIVO		
A	Adequação formal do procedimento às normas básicas de licitação.	A.1	A modalidade de licitação utilizada encontra suporte fático e jurídico?	1.1
	A.2	Há projeto básico a respaldar a demanda licitatória e tal projeto foi elaborado de acordo com as exigências legais?	1.2	
	A.3	Houve pesquisa de preço válida e comprobatória da vantajosidade da escolha?	1.3	
	A.4	A licitação foi adequadamente fracionada de forma a privilegiar a competitividade e a economia de escala?	1.4	
	A.5	Houve nomeação de executor do contrato e sua atuação atendeu às normas operacionais pertinentes?	1.5	
B	Adequação da quantidade dos bens à necessidade da Unidade, em face do que restou descrito no projeto básico.	B.1	A quantidade de lixeiras adquiridas e instaladas está de acordo com a real necessidade da Região Administrativa?	2.1
C	Adequação da cotação dos preços das lixeiras aos preços praticados no mercado.	C.1	O preço das lixeiras, incluindo a instalação, está condizente com o preço praticado no mercado?	3.1
D	Adequação da instalação dos equipamentos em face do que foi planejado pela Unidade.	D.1	Há evidências de que as lixeiras adquiridas foram todas instaladas nos locais especificados?	4.1

## II - INTRODUÇÃO

O presente relatório decorre de determinação contida na Ordem de Serviço nº 50/2013-CONT/STC, publicada no DODF nº 090, de 03/05/2013, objeto de inspeção derivada de denúncias de irregularidades relacionadas à execução contratual de instalação de lixeiras públicas no âmbito da RA-XXVIII, nos termos do Edital de Convite nº 007/2011 e Contrato de Execução de Obras nº 08/2011.

Os trabalhos foram conduzidos na sede da Unidade no período de 15/05/2013 a 28/05/2013 e incluíram a verificação de documentos e inspeção física a áreas de localização do objeto contratual nos termos de endereçamento de instalação dos equipamentos, anexo ao



Edital de Convite nº 7/2011, a fim de analisar a adequação da despesa à luz da legislação vigente.

A despesa correu à conta do programa de trabalho 15.451.0084.1110.9656 – Apoio a Obras de Urbanização -, constante da Lei Orçamentária Anual, em favor da empresa **GDL Construções e Reformas Ltda.**, CNPJ nº 01.640.465.0001/70, no montante de R\$ 147.854,45, referente à instalação de 157 lixeiras e foi empenhada em 07/11/2011, mediante a NE nº 00132, na modalidade estimativa.

Os servidores que em razão de suas competências, direta e indiretamente, se encontram envolvidos no procedimento licitatório e consequente ajuste contratual estão listados na matriz de responsabilidade abaixo:

MATRIZ DE RESPONSABILIDADE - PROCESSO Nº 308.000.170/2011				
OBJETO: AQUISIÇÃO E INSTALAÇÃO DE LIXEIRAS				
PROCEDIMENTOS	PARTICIPANTES			
	NOME RESPONSÁVEL	CARGO	MATRÍCULA Nº	ATIVIDADE
Abrir Procedimento Licitatório	██████████	Administrador Regional	***.077-**	A1
Elaborar Projeto Básico	██████████	Diretora de Obras	***.283-**	E
Elaborar Projeto de Arquitetura	██████████	Diretora de Obras	***.283-**	E
Elaborar Caderno de Especificações	██████████	Diretora de Obras	***.283-**	E
Elaborar Planilha Orçamentária	██████████	Gerente de Execução de Obras	***.125-**	E
Aprovar Projeto Básico	██████████	Administrador Regional	***.077-**	A2
Emitir Parecer Jurídico	██████████	Chefe ASTEC	***.136-**	E
Aprovar a Despesa	██████████	Administrador Regional	***.077-**	A2
Licitar Objeto	██████████	Presidente da Comissão de Licitação	***.124-**	L
Homologar Licitação e Adjudicar Objeto	██████████	Administrador Regional	***.077-**	A1
Assinar Contrato	██████████	Administrador Regional	***.077-**	A1
Fiscalizar Contrato	██████████	Não Informado	***.438-**	F
Atestar Notas Fiscais	██████████	Não Informado	***.438-**	F
Autorizar o Pagamento da Despesa	██████████	Administrador Regional	***.077-**	A1
Liquidar e Pagar a Despesa	██████████	Gerente de Orçamento, Finanças e Contratos	***.126-**	P



<b>LEGENDAS</b>	<b>A1 - AUTORIZAR</b> <b>A2 - APROVAR</b> <b>E = ELABORAR</b> <b>L = LICITAR</b> <b>C = CONTRATAR</b> <b>F = ATESTAR E FISCALIZAR</b> <b>P = LIQUIDAR E PAGAR</b>
-----------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

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

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

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

**III - DESENVOLVIMENTO DA AUDITORIA****1 - PONTO CRÍTICO DE CONTROLE - REFERÊNCIA "A"*****Adequação formal do procedimento às normas básicas de licitação***

O objetivo do exame do ponto crítico de controle consistiu em verificar se o procedimento licitatório utilizado pela Administração Regional atendeu à norma geral de licitação e guarda consonância com o entendimento prevalente dos órgãos de controle.

**A.1 - QUESTÃO DE AUDITORIA 1*****1.1) A modalidade de licitação utilizada encontra suporte fático e jurídico?*****Situação fática a embasar o procedimento licitatório**

Em análise às justificativas apresentadas pela Unidade para deflagrar o procedimento licitatório em exame, a Equipe de Auditoria não identificou no contexto do processo analisado parâmetros quantitativos que permitissem a avaliação objetiva da real necessidade da instalação do conjunto de lixeiras licitado.

**Suporte jurídico a embasar o procedimento licitatório**

A Unidade empregou a modalidade Convite, de acordo com o art. 23, inciso I, alínea "a", da Lei 8.666/93, utilizando-se de programa de trabalho destinado à execução de obras de urbanização. Não foi emitido o devido parecer jurídico a embasar o certame, nos termos do parágrafo único do art. 38 da lei das licitações.

Embora a Equipe de Auditoria julgue inadequada a realização da despesa à conta de obras e serviço de engenharia, conforme esclarecido na Questão de Auditoria A.2 e Questão de Auditoria C.1, a opção adotada pela Unidade, entretanto, deslocaria necessariamente o procedimento licitatório para uma Tomada de Preços, de modo a reunir, em único certame, obras de infraestrutura fracionadas em distintos processos durante o exercício de 2011, como as derivadas dos Processos n.ºs 308.000.080/2011, 308.000.176/2011 e 308.000.147/2011.

A Equipe constatou que a deflagração do procedimento licitatório em exame foi precedida dos requisitos constantes dos Incisos I, II e III, § 2º, do art. 7º, da Lei nº 8.666/93. A saber:

- a) existência de projeto básico aprovado por autoridade competente;
- b) orçamento detalhado em planilhas; e
- c) comprovação da disponibilidade dos recursos.



A análise conduzida pela equipe, porém, revelou falhas relativamente à definição *precisa* do objeto a pactuar associada à existência de itens e quantitativos não correlacionados à execução de serviços de instalação de lixeiras, conforme análise realizada em item próprio do presente relatório, situações a caracterizar, no plano hipotético da norma do diploma licitatório, vedações ao prosseguimento do certame, a teor das disposições contidas nos §§ 5º e 6º do art. 7º da Lei nº 8.666/93, apesar do ato de autorização da despesa constante à fl. 33.

### Manifestação do Gestor

1) A implantação de mobiliário urbano foi previsto no mapeamento de elaboração do Plano Plurianual 2012 a 2015, com o estudo das necessidades e prioridades para a Região Administrativa de Itapoã e ainda com as prioridades do gestor em exercício. Em 2011 esta demanda baseou-se nas solicitações à Administração pelos moradores e dos técnicos em observação e mapeamento dos equipamentos públicos e setores de maior fluxo de pessoas, pontuados no mapa e lista de endereços anexos as folhas de 10 a 14 do processo nº 308.000.170/2011.

A Unidade também apresentou uma segunda resposta:

A Unidade empregou a modalidade Carta Convite sem haver um parecer da ASTEC sobre tal possibilidade embasando-se, tão somente no valor estimado na Planilha Orçamentária.

A despeito do atesto da ASTEC sobre a modalidade a ser empregada na licitação vale ressaltar que não foi solicitado, por erro administrativo, que a assessoria se manifestasse a respeito.

No compêndio licitatório houve manifestação da ASTEC apenas na elaboração do edital e no parecer final do procedimento licitatório onde há referência sobre o rito empregado para a contratação.

Ressalte-se que, administrativamente a decisão tomada pelo ordenador da despesa do exercício à época foi a de optar e deliberar pelo rito de Carta Convite tendo em vista a disponibilidade de recursos financeiros e orçamentários advindo de emenda parlamentar.

Assim, justificamos a escolha do rito Carta Convite como delimitador da pretendida contratação.

### Análise do Controle Interno



Em sua justificativa, a Unidade anexa à presente resposta cópias do mapeamento de ações orçamentárias no contexto do Plano Plurianual – PPA 2012-2015, as quais não evidenciam planejamento prévio visando à instalação das lixeiras licitadas.

Com referência à situação jurídica, a Unidade alega que empregou a modalidade Carta Convite sem o devido parecer da Assessoria Técnica – ASTEC, à época da deflagração do certame, creditando a falha a suposto “erro administrativo”. Ressaltamos que na emissão do Parecer/ASTEC, de 31/10/2011, constante às folhas 144 e 145, é recomendada a homologação e consequente adjudicação do objeto do certame, sem referência à falha consignada na resposta da Unidade e a adoção de eventual medida saneadora.

Registramos que a Unidade não se manifestou sobre as falhas apontadas pela Equipe relativamente à definição *precisa* do objeto a pactuar e respectivos quantitativos, situações a caracterizar, no plano hipotético da norma do diploma licitatório, vedações ao prosseguimento do certame, a teor das disposições contidas nos §§ 5º e 6º do art. 7º da Lei nº 8.666/93, apesar do ato de autorização da despesa constante à fl. 33.

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

## A.2 – QUESTÃO DE AUDITORIA 2

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

A Equipe consigna que o projeto básico elaborado pela RA-XXVIII não evidenciou, em nível de precisão adequado, as características e os elementos necessários e suficientes a fundamentar o serviço pretendido de instalação de lixeiras, nos termos do inciso IX, art. 6º, da Lei nº 8.666/93, em especial quanto à definição do objeto a contratar.

É a análise que se impõe pela própria descrição do objeto pretendido e depois pactuado, tanto ao nível da elaboração do projeto básico do processo examinado (anexo em folhas não numeradas), quanto ao conteúdo de cláusula própria decorrente do Contrato de Execução de Obras nº 08/2011 (fls. 149 a 155), *verbis*:

“Contratação de empresa especializada para Construção e Instalação de lixeiras em diversos pontos da cidade – Itapoã/DF”. (Projeto Básico – destaque nosso).

“O Contrato tem por objeto a execução da (s) obra (s) de Contratação de Empresa para Construção e Instalação de Lixeiras na cidade do Itapoã/DF”. (sic, destaque nosso).





(Cláusula Terceira, Contrato de Execução de Obras nº 08/2011 – grifo nosso).

A Equipe ressalva que a verificação dos serviços efetivamente executados não revelou atividades relacionadas à construção de lixeiras no contexto da execução do objeto pactuado, mas de fabricação dos equipamentos, conforme descrição constante da Nota de Empenho nº 00132/2011, segundo parâmetros de medidas e materiais definidos em projeto próprio desenvolvido pela Diretoria de Obras da RA-XXVIII, situação a caracterizar a imprecisão do objeto a licitar, em face da ausência de etapa de construção das lixeiras contratadas.

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

#### **Manifestação do Gestor**

A Auditoria salienta que não há atividades relacionadas com a construção de lixeiras.

Entretanto, cabe lembrar que a expressão: construção de lixeiras, no caso, equipamentos de recolhimento de lixo, fabricadas com metal possui um relacionamento semântico entre si, consolidando-se com a materialização do objeto pretendido e disponibilizado para sua utilização.

Também, a menção de que houve custos adicionais pela referência a “construção” respalda-se não apenas para o levantamento de canteiro de obra, mas relaciona-se com o ato de produzir as lixeiras que iriam ser instaladas na cidade do Itapoã, reservando-se da garantia de que os serviços executados teriam o acompanhamento de um profissional técnico que insuflaria de garantias e de qualidade técnica tanto o fabrico quanto da instalação do objeto.

Superamos o questionamento sobre a construção e instalação de lixeiras ao acusar a relação semântica entre construção e fabricação dos equipamentos.

Pacificamos, também, que se considera indispensável para se levar a termo a instalação de tais equipamentos, a instalação de um canteiro de obras, item que pressupõe instalações adequadas para estocagem de material, atividades inerentes ao fabrico e adequação do produto e, inclusive, local para que o trabalhador usufruísse de conforto laboral.

A conseqüente exigência de ART para que a consumação do pretendido se desenvolvesse sob critérios técnicos admissíveis para o fabrico e instalação não se



consustancia ou se resume apenas em gasto excessivo, levando-se em consideração o fornecimento sob condições adequadas de garantia dos equipamentos, da instalação adequada e de condições dignas para o trabalhador.

### Análise do Controle Interno

A Unidade alega haver suposto “relacionamento semântico” entre as expressões *construção e fabricação de lixeiras*, argumentação destituída de amparo legal no contexto do estatuto licitatório, fundamentado no princípio da vinculação ao instrumento convocatório, nos termos do art. 3º da Lei 8.666/93.

Acrescenta considerar “indispensável” a instalação de canteiro de obras incluindo a estocagem de material, as atividades de fabrico e o conforto da mão de obra empregada, argumento que não elide a ausência de documentação comprobatória dos serviços efetivamente realizados à conta de *construção* de lixeiras, nos termos do art. 63, §2º, III, da Lei nº 4.320/64.

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

#### Acórdão 440/2008 Plenário

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

#### Acórdão 103/2008 Plenário

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

#### Acórdão 1387/2006 Plenário (Sumário)

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

Em face da ausência de justificativas e de documentação comprobatória a fundamentar supostas atividades relacionadas a construção de lixeiras, consideramos que a



manifestação da jurisdicionada não elide a irregularidade consignada no contexto da presente questão de auditoria.

### **A.3 – QUESTÃO DE AUDITORIA 3**

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

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

- 1) a Unidade não demonstrou no contexto dos autos examinados a adequação do preço estimado de aquisição (R\$ 477,00/unidade) aos praticados em mercado (Contrato de Execução de Obras nº 08/2011);
- 2) também não revelou aderência a sistema de referência de preços admitido pela jurisprudência do TCDF (SINAPI, VOLARE); e
- 3) a RA-XXVIII não apresentou, nos autos, justificativa à ausência de pesquisa de preços das lixeiras.

#### **Manifestação do Gestor**

A Unidade não se manifestou em relação a presente questão de auditoria.

#### **Análise do Controle Interno**

Em razão de a Unidade não apresentar justificativas e documentos relativamente à ausência de pesquisa de preços, consideramos mantidas as irregularidades consignadas no contexto da presente questão de auditoria.

### **A.4 – QUESTÃO DE AUDITORIA 4**

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

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



Ao agrupar em único objeto o *fornecimento e a instalação* das lixeiras adquiridas, a Equipe registra que a RA-XXVIII não evidenciou nos autos estudo técnico acerca das vantagens financeiras para a Administração do agrupamento de atividades independentes e não correlacionadas, bem como não considerou as possibilidades de ganhos de escala que resultariam da articulação institucional com a Central de Compras, nos termos da Lei nº 2.340/99 e alterações, ou mesmo com a Companhia Urbanizadora da Nova Capital – NOVACAP, ainda que a legislação lhe facultasse a realização do procedimento licitatório na modalidade convite.

#### **Manifestação do Gestor**

A Unidade não se manifestou em relação a presente questão de auditoria.

#### **Análise do Controle Interno**

Em razão de a Unidade não apresentar justificativas e documentos relativamente ao fracionamento do objeto licitado, nos termos da legislação de regência referida, consideramos mantidas as irregularidades consignadas no contexto da presente questão de auditoria.

### **A.5 – QUESTÃO DE AUDITORIA 5**

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

Em análise à Ordem de Serviço nº 64, de 08/11/2011, publicada no DODF nº 217, página 59, a Equipe de Auditoria constatou:

- 1) o servidor originalmente designado para atuar como executor do Contrato de Execução de Obras nº 08/2011, conforme qualificação da matriz de responsabilidade constante no presente relatório, não desempenhou as funções de fiscalização previstas no art. 67. da Lei nº 8.666/93 c/c o art. 41 do Decreto nº 32.598, de 15/12/2010; e
- 2) em seu lugar, e sem justificativa nos autos, atuou servidor identificado pela matrícula nº 165.125-88, o qual praticou os atos de fiscalização do ajuste contratado e de atestação de cumprimento de etapas pactuadas, a despeito da inexistência de ato formal que o nomeasse, condição necessária nos termos do § 2º do art. 41 da norma distrital de regência já referida neste subitem.



### Manifestação do Gestor

Acusou-se a existência de um erro administrativo quando do apontamento da nomeação de um executor para o contrato através da publicação em Diário Oficial, sendo que, no ato da ciência, um terceiro servidor teria assumido o compromisso. A executora nomeada assumiu cargo na CPL do Itapoã, cargo incompatível com as funções de executor, seguidamente, foi designado outro servidor para levar a termo as funções de executor do contrato.

Entretanto esse erro administrativo foi o de não anexar ao processo sob análise a cópia do DODF nº 231, pag. 116, de 05/12/2011 onde se ratifica a nomeação de [REDACTED] como executor do contrato, sendo essa correção feita após à referida auditoria.

### Análise do Controle Interno

Em relação à nomeação formal do executor do Contrato nº 08/2011, comprovamos a retificação de ato publicado no DODF nº 217, pag. 59, de 10/11/2011, nos termos de ato publicado no DODF nº 231, pag. 116, de 05/12/2011, pelo qual o servidor matrícula \*\*\*.125-\*\* foi designado executor contratual, razão por que acolhemos a justificativa apresentada pela RA-XXVIII.

A Equipe registra, contudo, que a Unidade não apresentou documentação comprobatória relativamente aos atos de fiscalização correlacionados à execução contratual, em especial ao efetivo cumprimento das etapas do objeto contratado e emissão de Termo de Recebimento Provisório (fl.252), ante a evidência quantitativa de inexecução parcial do Contrato nº 08/2011, conforme consignado na Questão de Auditoria D do presente relatório.

### CONCLUSÃO RELATIVA AO ITEM A

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

- 1) não há no contexto do processo analisado parâmetros quantitativos ou estudos técnicos de demanda que suportem a avaliação objetiva da real necessidade da aquisição do conjunto de lixeiras licitado;
- 2) a Unidade não empregou a correta modalidade de licitação (Tomada de Preços), a qual deveria agrupar em um único certame um conjunto de obras públicas executadas no exercício, incluindo a instalação das lixeiras. Também deixou de elaborar o devido parecer jurídico a embasar o procedimento licitatório nos termos da Lei nº 8.666/93;



- 3) o projeto básico apresentou falhas relacionadas à definição precisa do objeto a contratar, em especial relacionando-o à hipotética construção das lixeiras e não fabricação e posterior instalação;
- 4) não restou demonstrada pela Administração Regional de Itapoã a compatibilidade da estimativa de preço das lixeiras adquiridas aos praticados em mercado;
- 5) a RA-XXVIII não procedeu ao fracionamento licitatório, visando à otimização dos recursos disponíveis e à ampliação da competitividade do certame, em desacordo com o art. 23, § 1º, da Lei nº 8.666/93; e
- 6) o servidor que atuou como executor do contrato foi designado mediante ato formal, nos termos da legislação de regência, entretanto a Unidade não apresentou documentação comprobatória relativamente aos atos de fiscalização correlacionados à execução contratual, tendo sido constatada a inexecução parcial do objeto (Conclusão relativa ao item D).

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

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

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

## B – QUESTÃO DE AUDITORIA 1

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

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



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

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

### **Manifestação do Gestor**

A necessidade de implantação de lixeiras é a de diminuir o volume de lixo dispensado nas ruas da cidade de forma a evitar o comprometimento do sistema de coleta de águas pluviais e o de diminuir o impacto com a colocação inadequada de lixo nas calçadas o que traz impacto ambiental. Isto de forma a otimizar o trabalho e a manutenção da limpeza da cidade enquanto não são instaladas áreas de transbordo.

A instalação se baseou na observação e mapeamento do maior fluxo de pessoas em determinados locais como: equipamentos públicos, ruas comerciais, pontos de ônibus, escolas e ciclovias, conforme indicação em mapa, à fls. 15 do processo sob comento.

A equipe que planejou a aquisição e a instalação das lixeiras fez observações importantes que instruíram o decisório das locações das mesmas. Adotou-se alguns critérios que contribuíram para a implementação dos equipamentos nos locais acima indicados, sabendo-se que o sistema de instalação, manutenção e higienização das lixeiras é difícil de operar. Pensou-se na visibilidade que os locais mencionados poderiam dar aumentando a vida útil dos equipamentos e reduzir o risco de depreciação.

A Unidade também apresentou a seguinte resposta:

Em 2011 esta demanda baseou-se nas solicitações à Administração pelos moradores que encontram dificuldade em diminuir o volume de lixo acumulado nas ruas, otimizando o trabalho e manutenção da limpeza da cidade, quanto maior o fluxo de pessoas em determinado local, maior deve ser a quantidade de lixeiras e localadas nos equipamentos públicos e nas esquinas, foram levantadas 157 lixeiras, como mostra o mapa e lista de endereços anexos as folhas de 10 a 14 do processo nº 308.000.170/2011.

### **Análise do Controle Interno**

A Unidade alega que o total de lixeiras instaladas (157) foi determinada a partir de observação e mapeamento de áreas de maior fluxo de pedestres, tais como: equipamentos



públicos, ruas comerciais, pontos de ônibus, escolas e ciclovias, parâmetros não evidenciados no contexto do projeto básico elaborado pela RA-XXVIII.

Acrescentamos que a Unidade em sua manifestação não acrescentou documentação comprobatória que convalidasse a justificativa apresentada à presente questão de auditoria, razão por que mantemos a irregularidade consignada no relatório preliminar.

### CONCLUSÃO RELATIVA AO ITEM B

A ausência de parâmetros e estudos técnicos no âmbito do processo analisado não permitiu à Equipe de Auditoria estimar o ajustamento do número de lixeiras contratadas à eventual curva de demanda efetiva.

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

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

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

#### C – QUESTÃO DE AUDITORIA 1

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

A fim de verificar a adequação de preços das lixeiras adquiridas aos praticados em mercado, a equipe solicitou orçamentos a empresas estabelecidas no Distrito Federal e, concomitantemente, à Companhia Urbanizadora da Nova Capital – NOVACAP, de acordo com as especificações dos equipamentos contidas no caderno de encargos do certame.

Diante da ausência de manifestação das empresas consultadas, a equipe adotou como parâmetro de análise a pesquisa de preço integrante do Contrato de Aquisição de Bens nº 615/2012 (Processo nº 112.001.970/2012), objeto do fornecimento de equipamentos assemelhados adquiridos pela NOVACAP, já instalados em diversas Administrações Regionais e cujas características e funções adaptam-se perfeitamente ao armazenamento de resíduos sólidos urbanos. Naquele certame a proposta vencedora foi adjudicada à empresa Sermat - Serviços e Materiais de Construção Ltda., CNPJ nº 37.085.537/0001-01 no valor unitário de R\$ 230,00.

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





PREGÃO PRESENCIAL Nº034/2012 - ASCAL/PRES		Valor em R\$
1.	Sermat – Serviços e Materiais de Construção CNPJ nº 37.085.537/0001-01 (Vencedora)	230,00
2.	Nova Brasil – Comércio de Máquinas e Equipamentos Ltda	399,00
3.	Comercial Candanga de materiais para construção Ltda Me	367,00
4.	Brazpel – Distribuidora de Embalagens Ltda	450,00
5.	BSB Comercial Ltda	490,00
6.	Cemaco – Comércio de Mat. De Construção Ltda	235,00
7.	Prime Produtos p/Limp Desc Ltda Me	385,00
8.	Newsol Comercial Ltda	240,00
9.	Macera Construtora Ltda	298,00
10.	CTP Construtora Ltda	352,00
11.	Delta Industria e Comércio de Mobiliário	280,00
<b>PREÇO MÉDIO DE MERCADO</b>		<b>338,72</b>

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

- 1) o preço de aquisição das lixeiras foi 107% superior à proposta vencedora no certame realizado pela NOVACAP, desconsiderados eventuais ganhos de escala entre os dois certames; e
- 2) o preço de aquisição foi 41% superior ao preço médio cotado pelas empresas participantes da licitação conduzida pela NOVACAP, também desconsiderados eventuais ganhos de escala.

Acrescente-se que o certame realizado pela RA-XXVIII agregou ao custo unitário das lixeiras as seguintes parcelas de outros custos diretos, decorrentes da caracterização do objeto licitado como “obra” (Questão de Auditoria A.2), conforme tabela abaixo elaborada a partir da planilha orçamentária constante no processo analisado:

Código	OUTROS CUSTOS DIRETOS – Despesa agregada	VALOR (R\$)
01.00.000	Serviços Técnicos Profissionais	598,50
02.01.400	Proteção e Sinalização	2.414,77
02.02.000	Demolição	966,74
02.04.300	Terraplanagem – Corte/Aterro p/ acerto do terreno	86,55
09.02.100	Limpeza Geral	1.946,08
10.01.100	Administração da Obra	5.588,20
10.01.150	Materiais de Consumo	920,00
10.02.200	Ferramentas	183,00



10.04.100	Transporte de Pessoal	1.584,00
10.04.200	Transporte de Materiais	800,00
10.05.100	Alimentação de Pessoal	1.768,80
<b>TOTAL</b>		<b>16.856,64</b>

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

OUTROS CUSTOS DIRETOS ADICIONAIS			
Código	Item	Valor Unitário Estimado (R\$)	Valor Total (R\$)
02.01.101.1	Container com almoxarifado, depósito e sanitário (1)	550,00	1.100,00
02.01.101.3	Mobilização container ida e volta	360,00	360,00
02.01.202	Ligação Provisória de Água para obra e instalação sanitária pequenas obras – Instalação Mínima	1.388,67	1.388,67
02.01.201	Ligação Provisória de Luz e força para obra – instalação mínima	1.033,20	1.033,20
09.02.201	Desmobilização/mobilização do canteiro de obras	194,58	194,61
10.01.106	Vigia de Obra	1.147,25	2.111,66
10.01.151	Material de escritório, limpeza e higiene	94,24	77,00
10.03.305	Serra policorte	90,00	180,00
10.03.306	Furadeira elétrica	130,00	260,00
10.03.307	Lixadeira elétrica	90,00	180,00
10.03.308	Máquina de solda	300,00	600,00
<b>SUBTOTAL</b>			<b>7.833,14</b>
<b>BDI PROPORCIONAL</b>		<b>27,93%</b>	<b>2.160,15</b>
<b>TOTAL</b>			<b>9.993,29</b>

Em desacordo com o Acórdão nº 2369/2011-Plenário-TCU, exarado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) nos autos do processo nº TC 025.990.2008-2, a Equipe constatou ainda que a Unidade pagou o montante de R\$ 3.560,47, relativamente a itens e respectivos percentuais não integrantes da Bonificação de Despesa Indireta (BDI), o qual não foi glosado no momento da liquidação da despesa, conforme tabela abaixo:



Item BDI	Porcentagem Aplicado pela Empresa (%)	Valor em R\$
Apoio Técnico	1,45	468,06
EPI e Ferramentas	1,20	387,35
CSLL	1,08	348,63
ISS	2,50	806,99
IRPJ	4,80	1.549,44
<b>Total</b>	<b>11,03</b>	

A análise de preços dos itens da proposta do licitante vencedor revelou também as seguintes falhas:

- 1) ausência de cotação de preço do item unitário código 10.01.152 – Equipamentos de Proteção e Segurança (EPIS), não consignada pela comissão de licitação em ato final de julgamento, situação a configurar inobservância às disposições contidas nos itens 5.1 “c” e 8.1 “d” do Edital de carta Convite nº 007/2011, as quais resultariam na desclassificação da licitante declarada vencedora; e
- 2) divergência de R\$ 0,01 a menor na soma dos itens constantes da etapa denominada “demolição”, totalizando R\$ 1.053,29 e não R\$ 1.053,28, conforme cotação da licitante vencedora, falha também não referida pela comissão licitante;

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

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

Custo das lixeiras (R\$)	Transporte e Adesivagem	Custo da Instalação (R\$)	Outros Custos Diretos (R\$)	Outros Custos Diretos Adicionais (R\$)	BDI (R\$)	Custo Final (R\$)
477,00	29,90	82,00	107,37	47,68	207,78	951,73

#### Decomposição dos Custos Unitários (Licitante Vencedora)

Custo das lixeiras (R\$)	Transporte e Adesivagem	Custo da Instalação (R\$)	Outros Custos Diretos (R\$)	Outros Custos Diretos Adicionais (R\$)	BDI (R\$)	Custo Final (R\$)
476,00	29,46	81,50	101,51	47,68	205,60	941,75



### **Manifestação do Gestor**

A Unidade não se manifestou em relação à presente questão de auditoria.

### **Análise do Controle Interno**

Em razão de a Unidade não apresentar justificativas e documentos relativamente adequação de preços das lixeiras adquiridas aos praticados em mercado, nos termos da legislação de regência referida, consideramos mantidas as irregularidades consignadas no contexto da presente questão de auditoria.

### **CONCLUSÃO RELATIVA AO ITEM C**

- 1) a RA-XXVIII não evidenciou mediante pesquisa de preços própria o ajustamento do preço unitário estimado das lixeiras contratadas aos praticados em mercado; e
- 2) comparativamente ao certame realizado pela NOVACAP, o preço de aquisição das lixeiras adquiridas foi 107% superior à proposta assemelhada vencedora e 41% acima do preço médio cotado pelas empresas participantes naquele procedimento, situação que evidencia afronta ao princípio da economicidade, resultando potencial dano ao erário; e
- 3) houve a inclusão de itens adicionais integrantes dos outros custos diretos, não correlacionados à execução do objeto pactuado no valor de R\$ 9.670,05. Além disso, a Unidade efetuou o pagamento de itens irregularmente inseridos na Bonificação de Despesas Indiretas (BDI), no total de R\$ 3.560,47.

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

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

### **D – QUESTÃO DE AUDITORIA 1**

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

Com base em lista de endereços anexa ao Contrato de Execução de Obras nº 08/2011, selecionamos por amostragem 24 lixeiras distribuídas em bairros da RA-XXVIII,



conforme tabela abaixo, a fim de estimar a porcentagem de equipamentos efetivamente instalados:

Endereço Selecionado	Número de Lixeiras Amostradas
Quadra 2, Conjunto B, casa 68 – Avenida Comercial da Fazendinha	1
Quadra 3, Conjunto A, casa 03 – Avenida Comercial da Fazendinha	1
Quadra 3, Conjunto A, Casa 80 – Murão Fazendinha	1
Quadra 8, Conjunto D, Casa 17 – Itapoã II	1
Quadra 378, Área Especial – TRE – Del Lago	3
Quadra 61 – Área Especial Biblioteca – Del Lago	2
Quadra 61 – Área Especial – Posto de Saúde – Del Lago	2
Quadra 15, Casa 03, Del Lago	1
Quadra 3, Casa 06, Itapoã II, Avenida Comercial	1
Quadra 59, Casa 4, Del Lago	1
Quadra 01, Itapoã, Posto Policial	4
Quadra 47, Casa 8, Del Lago	1
Quadra 01, Conjunto A, Casa 9, Pista de Cooper – DF 001	1
Quadra 35, Casa 20, Del Lago	1
Quadra 326, Conjunto A, Casa 1	1
Quadra 378, Conjunto D, Área Especial	2
<b>TOTAL</b>	<b>24</b>

Os trabalhos de inspeção física foram realizados nos dias 20/05/2013 e 21/05/2013 e acompanhados pela Diretoria de Obras e equipe de dois servidores da Administração Regional do Itapoã. A margem de erro da amostra é de 20 pontos percentuais, para mais ou para menos. Os resultados do teste estão resumidos na tabela abaixo:

<b>LIXEIRAS AMOSTRADAS X LIXEIRAS OBSERVADAS (DESVIOS)</b>					
<b>BAIRROS ITAPOÃ 2011 – PROCESSO Nº 308.000.170/2011</b>					
Bairro	Unidades Amostradas por Bairros	Unidades Observadas por Bairros	Unidades Observadas por Bairros – em %	Desvios Observados por Bairros	Desvios Observados por Bairros – em %
Fazendinha	3	3	100%	0	0
Del lago	5	2	40%	3	60%





Itapoã I	1	1	100%	0	0
Itapoã II	2	0	0	2	100%
Área Especial	9	8	88,9%	1	11,1%
Posto Policial	4	3	75%	1	25%
<b>TOTAL AMOSTRADO</b>	<b>24</b>	-	-	-	-
<b>TOTAL PORCENTAGEM DE DESVIOS</b> E	-	-	-	<b>7</b>	<b>29,16%</b>
<b>TOTAL PORCENTAGEM OBSERVADOS</b> E		<b>17</b>	<b>70,84%</b>	-	-


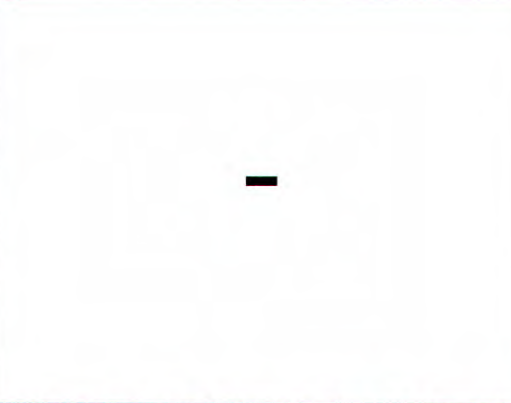
A seguir, são apresentados os principais achados da inspeção física realizada pela Equipe:

- 1) em relação à lista de endereços anexa ao contrato de execução, foram localizadas nos locais indicados 70,84% das lixeiras amostradas;
- 2) 29,16% dos equipamentos não se encontravam nos endereços definidos no projeto básico, evidência quantitativa de descumprimento parcial do objeto pactuado, em desacordo com o que estabelece o art. 66 da Lei nº 8.666/93;
- 3) ao todo não foram localizadas 7 lixeiras: 3 no bairro Del Lago (60%), 2 no Itapoã II (100%), uma na Área Especial (11,1%) e uma no Posto Policial (25%); e
- 4) com base no erro amostral calculado, a Equipe pode inferir que a proporção de lixeiras não localizadas nos endereços listados pela RA-XXVIII deve se situar entre 9,16% e 49,16% (29,16% mais ou menos 20 pontos percentuais) do total de equipamentos contratados.

A documentação fotográfica da inspeção física é demonstrada abaixo:



PROCESSO Nº 308.000.170/2011	
01	02
	
Endereço: Quadra 02 Conj. B casa 68 – Avenida Comercial da Fazendinha	Endereço: Quadra 03 Conj. A casa 03 – Avenida Comercial da Fazendinha
Inspeção Física: Lixeira Localizada	Inspeção Física: Lixeira Localizada
Situação: Em bom estado	Situação: Em bom estado

03	04
	
Endereço: Quadra 03 Conj. A casa 80 – Murão Fazendinha	Endereço: Quadra 08 Conj. D, Casa 17– Itapoã II
Inspeção Física: Lixeira Localizada	Inspeção Física: Lixeira Não Localizada
Situação: Em bom estado	Situação: Lixeira Não Localizada