



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



RELATÓRIO DE INSPEÇÃO Nº 07/2013-DIRAG-I/CONAG/CONT

UNIDADE: ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DE SÃO SEBASTIÃO – RA-XIV

PROCESSO Nº: 480.000.260/2013

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-CONTROLADORIA/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 144.000.084/2013, tendo por objetivo apurar denúncia veiculada em órgãos de imprensa, acerca de supostas irregularidades no processo de aquisição e instalação de lixeiras no âmbito da RA-XIV.

I - ESCOPO DO TRABALHO

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

Os exames consistiram na análise do processo em epígrafe, em especial aos atos de licitação, ajuste contratual e pagamento da despesa no decorrer da execução, ainda em curso no momento dos trabalhos de campo.

II - PLANEJAMENTO DA AUDITORIA

METODOLOGIA

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



PROBLEMA FOCAL DA AUDITORIA

A equipe formulou o seguinte problema focal de auditoria:

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

PONTOS CRÍTICOS DE CONTROLE

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

PONTOS CRÍTICOS DE CONTROLE

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

QUESTÕES DE AUDITORIA

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



REFERENCIAL	OBJETIVO DE AUDITORIA	SUBITEM DO RELATÓRIO		
A	Adequação formal do procedimento às normas básicas de licitação.	A.1	A modalidade de licitação utilizada encontra suporte fático e jurídico?	1.1
		A.2	Há projeto básico a respaldar a demanda licitatória e tal projeto foi elaborado de acordo com as exigências legais?	1.2
		A.3	Houve pesquisa de preço válida e comprobatória da vantajosidade da escolha?	1.3
		A.4	A licitação foi adequadamente fracionada de forma a privilegiar a competitividade e a economia de escala?	1.4
		A.5	Houve nomeação de executor do contrato e sua atuação atendeu às normas operacionais pertinentes?	1.5
B	Adequação da quantidade dos bens à necessidade da Unidade, em face do que restou descrito no projeto básico.	B.1	A quantidade de 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-XIV, nos termos do Edital de Convite nº 02/2013 e Contrato de Execução de Obras nº 02/2013.



Os trabalhos foram conduzidos na sede da Unidade no período de 06/05/2013 a 13/05/2013 e incluíram a verificação da documentação anexa aos autos do processo, a fim de analisar a adequação da despesa à luz da legislação vigente.

A despesa correu à conta do programa de trabalho 15.451.6208.1110.5361 (Execução de Obras de Urbanização em São Sebastião-Instalação de Lixeiras Públicas em Vias Públicas em São Sebastião), derivado de recursos de emenda parlamentar (EPP), em favor da empresa **Fiber Glass Construtora Ltda**, CNPJ nº 03.819.129.0001/14, no montante de R\$ 146.757,72, referente à instalação de alegadas 152 lixeiras; foi empenhada em 04/03/2013, mediante a emissão da NE nº 00028/2013, na modalidade global.

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

MATRIZ DE RESPONSABILIDADE - RA XIV - SÃO SEBASTIAO				
PROCESSO Nº 144.000.084/2013				
OBJETO: AQUISIÇÃO E INSTALAÇÃO DE LIXEIRAS				
PROCEDIMENTOS	PARTICIPANTES			
	NOME RESPONSÁVEL	CARGO	MATRÍCULA Nº	ATIVIDADE
Abrir Procedimento Licitatório		Administrador Regional	***.855-*	A1
Elaborar Projeto Básico		-	-	E
Elaborar Projeto de Arquitetura		Diretora de Obras	*.***.051-*	E
Elaborar Caderno de Especificações		Diretora de Obras	***.283-**	E
Elaborar Planilha Orçamentária		Diretora de Obras	***.125-**	E
Aprovar Projeto Básico		Administrador Regional	***.855-*	A2
Emitir Parecer Jurídico		Chefe ASTEC	***.872-*	E
Aprovar a Despesa		Administrador Regional	***.855-*	A2
Licitatar Objeto		Presidente da Comissão de Licitação	*.***.024-*	L
Homologar Licitação e Adjudicar Objeto		Administrador Regional	***.855-*	A1
Assinar Contrato		Administrador Regional	***.855-*	A1
Fiscalizar Contrato		Executor do Contrato	***.125-**	F
Atestar Notas Fiscais		Executor do Contrato	***.125-**	F
Autorizar o Pagamento da		Administrador Regional	***.855-*	A1



Despesa		Gerente de Orçamento, Finanças e Contratos	***.545-*	P
Liquidar e Pagar a Despesa				
LEGENDAS		A1 - AUTORIZAR A2 - APROVAR E = ELABORAR L = LICITAR C = CONTRATAR F = ATESTAR E FISCALIZAR P = LIQUIDAR E PAGAR		

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

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

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

**III - DESENVOLVIMENTO DA AUDITORIA****1 - PONTO CRÍTICO DE CONTROLE - REFERÊNCIA "A"*****Adequação formal do procedimento as 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 ou estudos técnicos de demanda que suportassem a avaliação objetiva da real necessidade da aquisição do conjunto de lixeiras licitado.

A Equipe 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-XIV, ao tempo da deflagração da licitação.

Registra, 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 estabelecidos na Lei Federal nº 12.305, de 02/08/2010.

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

A Unidade, embasada no Relatório Técnico nº 012/2013-ASTEC/GAB/RA-XIV, elaborado pelo Chefe da Assessoria Técnica, empregou a modalidade Convite, de acordo com o inciso III do art. 22 c/c art.23, inciso I, alínea "a", da Lei 8.666/93, utilizando-se de programa de trabalho destinado à execução de obras. Entretanto, embora a Equipe de Auditoria compreenda 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, necessariamente, deslocaria o procedimento licitatório para uma Tomada de Preços, de modo a reunir, em único certame, obras de infraestrutura fracionadas



em distintos processos durante o exercício de 2013, como as derivadas dos Processos n.ºs 144.000.672/2012, 144.000.192/2013 e 144.000.308/2013.

Além disso, compromete o suporte jurídico o fato de não ter sido elaborado o devido projeto básico, requisito necessário para deflagração do certamente licitatório, nos termos do inciso I, do § 2º, do art. 7º do Estatuto de Licitações, de modo a evidenciar *em documento próprio* os elementos constantes nas alíneas “a” a “f” do inciso IX do art. 6º, da Lei nº 8.666/93, em especial aqueles relativos à descrição do objeto a contratar e local de instalação dos equipamentos no âmbito da RA-XIV.

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

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

JUSTIFICATIVA DO GESTOR

O Projeto Básico de Arquitetura definiu, entre modelos conhecidos e utilizados pela NOVACAP e outros modelos de fabricantes, que utilizaria um NOVO modelo de lixeira, *de maior estanqueidade, melhor comodidade, de maior resistência e durabilidade* ao objeto em questão. Por este motivo foi desenvolvido **projeto próprio com chapas de maior espessura, mais resistentes, de maior peso, com tubo de maior altura e a tela de revestimento foi substituída por uma chapa perfurada com menor vazão e maior resistência mecânica e química, com pintura eletrostática**, DIFERENTE das lixeiras antigas (FOTO ANEXA) referidas em processo, a fim de garantir maior salubridade do local, tendo em vista que o lixo orgânico produz resíduos (chorume) nocivos ao meio ambiente e minimizar danos por ação antrópica.

Nesse sentido, presume-se que a **prática convencional** de fabricação e instalação seria alterada a fim de melhor qualificar o material a ser produzido.

A administração apresentou juntamente com o PROJETO BÁSICO, notas fiscais que atestam e comprovam o valor do objeto licitado.

ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO

Em sua justificativa, a Unidade não se manifestou acerca das impropriedades consignadas pela Equipe, relativamente à ausência de estudos técnicos a embasar a deflagração do certame em análise, em desacordo, por exemplo, com reiterada jurisprudência



derivada de decisões dos órgãos de controle externo, como a exarada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) no **Acórdão 137/2010/Primeira Câmara**:

Elabore previamente estudos técnicos preliminares que assegurem a viabilidade da contratação sob os aspectos da eficácia, eficiência, efetividade e economicidade, com vistas a fundamentar o respectivo projeto básico, especialmente no que concerne às diferentes soluções disponíveis no mercado, à justificativa da solução específica escolhida, bem assim ao demonstrativo dos benefícios técnicos e econômicos provenientes de tal escolha, em atenção ao disposto no art. 6º, inciso IX, da Lei nº 8.666/1993.

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

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

A.2 – QUESTÃO DE AUDITORIA 2

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

Conforme já noticiado, não constatamos a elaboração de projeto básico contendo 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 à definição do objeto a contratar e quantitativo.

Ressalvamos que a análise do Contrato nº 02/2013, para a execução de obras, não revelou atividades relacionadas à *construção* de lixeiras no contexto da execução do objeto pactuado, mas de *fabricação* dos equipamentos, segundo parâmetros de medidas e materiais definidos em projeto de arquitetura próprio, desenvolvido pela Diretoria de Obras da RA-XIV, situação a caracterizar a imprecisão do objeto a licitar.

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





processo analisado, situação analisada na Questão de Auditoria 1, Referência "C" do presente relatório.

JUSTIFICATIVA DO GESTOR

A respeito do Projeto Básico de Arquitetura, o servidor [REDACTED], matr.: *.***.051-*, nomeado como executor do contrato, já apresentou o levantamento atualizado e finalizado, incluindo a locação de todas as lixeiras instaladas nas duas etapas, em conformidade com lista de endereço feita durante a fiscalização da Divisão de Obras (DIROB) desta RA.

ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO

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

Acórdão 440/2008 Plenário

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

Acórdão 103/2008 Plenário

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

Acórdão 1387/2006 Plenário (Sumário)

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

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

**A.3 – QUESTÃO DE AUDITORIA 3****1.3) Houve pesquisa de preço válida e comprobatória da vantajosidade da escolha?**

A análise da planilha orçamentária elaborada pela RA-XIV evidenciou que a Unidade não demonstrou, mediante pesquisa própria, a adequação do preço estimado unitário (R\$ 494,00) de aquisição das 152 lixeiras e de parcelas de itens integrantes da planilha orçamentária, agrupados sob a denominação genérica de “preços de mercado”, conforme demonstrado na tabela abaixo:

Código	Item	Preço Unitário Estimado em R\$	Origem da Estimativa de Preço	Total em R\$
02.04.301	Abertura de buracos no solo, profundidade h=0,50m, ø 0,30m, em trado manual	152,00	Não informada	3.268,00
04.04.501	Lixeiras Duplas em Aço	494,00	Não informada	75.088,00
04.04.502	Transporte de Lixeiras – Até 10 Km	3,80	Não informada	577,60
04.04.505	Silk-Screen Logomarca GDF	16,66	Não informada	1.434,88
04.04.511	Transporte de Lixeiras – Até 5 Km	9,44	Não informada	2.532,32
TOTAL	-			79.632,80

JUSTIFICATIVA DO GESTOR

A respeito do Projeto Básico de Arquitetura, o servidor [REDACTED], matr.: *...051-*, nomeado como executor do contrato, já apresentou o levantamento atualizado e finalizado, incluindo a locação de todas as lixeiras instaladas nas duas etapas, em conformidade com lista de endereço feita durante a fiscalização da Divisão de Obras (DIROB) desta RA.

A cotação de preço não foi apresentada anteriormente, pois a Diretoria de Obras, responsável pela elaboração do PROJETO BÁSICO DE ARQUITETURA não considerou a nível executivo, a necessidade de especificar detalhadamente o sistema construtivo adotado.

Informa ainda que, além do PROJETO EXECUTIVO da lixeira, apresentou também tabela de especificações dos materiais empregas, assim como referências dos fornecedores e orçamentos (cotação de preço de materiais e insumos).

Outros itens constantes em planilha foram inseridos pela tipicidade do serviço a ser executado, considerados como obrigatórios em TODAS as obras civis como:

- ✓ Ligação provisória de água (podendo ser substituído por fornecimento tipo PIPA);
- ✓ Ligação provisória de luz (podendo ser substituído por gerador-móvel ou similar);
- ✓ Transporte de materiais/mão-de-obra;
- ✓ Mobilização de canteiro de obras (substituído por container tipo habitável);
- ✓ Equipamentos de construção/instalação (acabamento no local);
- ✓ Limpeza pós-obra (recolhimento de entulho, ferragens, etc.);



Obs.: Outros itens constantes em planilha como: sanitários, vigia de obra, material de escritório limpeza e higiene, proteção e sinalização são considerados ESSENCIAIS em serviços dessa natureza e não podem ser desvinculado pela assistência à obra.

ANALISE DO CONTROLE INTERNO

A manifestação e a juntada de documentos pela Unidade não acrescentou fato novo a esclarecer a ausência de pesquisa de preço do equipamento adquirido pela RA-XIV, conforme consignado pela equipe. As pesquisas de preços encaminhadas pela Unidade são datadas de 03/08/2013, bem posteriores ao processo licitatório. Não configurando, portanto, documentos válidos para convalidar pesquisa de mercado, razão por que mantemos a irregularidade constante do relatório preliminar, reafirmando à Administração Regional de São Sebastião a necessidade de realização de pesquisa de preços a fundamentar a deflagração de certamente licitatório nos termos -do Acórdão 4104/2009/TCU:

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

A.4 – QUESTÃO DE AUDITORIA 4

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

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

Ao agrupar em único objeto o *fornecimento* e a *instalação* das lixeiras adquiridas, a Equipe registra que a RA-XIV 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.

**JUSTIFICATIVA DO GESTOR**

A Administração Regional não considera fracionamento do processo licitatório os referidos processos constantes no relatório (reforma de quadra poliesportiva, reforma de edifício e instalação de lixeiras) onde a especificidade e natureza do serviço são vistos como distintos.

Este convite especifica a fabricação e instalação de lixeiras públicas, em que para proceder com a instalação do equipamento é necessário pequenos serviços de demolição (calçamento) e escavação (áreas verdes), assim como chumbamento (concreto em betoneira) e fixação do equipamento ao solo, carregamento e transporte de resíduos/entulhos (transporte de material). (sic).

ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO

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

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

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

E ainda:

Acórdão 1387/2006 Plenário:

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

Em face de a manifestação da Unidade não apresentar correlação com o objeto de análise constante da presente questão de auditoria, mantemos a irregularidade consignada em nosso relatório preliminar.



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 20, de 04/03/2013, publicada no DODF nº 52, página 2, a Equipe de Auditoria constatou a designação do servidor matrícula nº *.***.051-*, para atuar na execução do objeto contratual, nos termos do art. 67 da Lei nº 8.666/93 c/c o art. 41 do Decreto nº 32.598, de 15/04/2010 e Portaria SGA nº 29 de 25/02/2004.

Informamos que até a conclusão dos trabalhos de campo, a Unidade não havia apresentado à Equipe de Auditoria os relatórios circunstanciados de execução dos serviços contratados, de responsabilidade do executor designado pela Administração, já qualificado no presente relatório, nos termos do inciso II do art. 41 do Decreto nº 32.598, de 15/12/2010 e Portaria SGA nº 29 de 25/02/2004. A cerca disso, registre-se que o objeto contratado encontrava-se em fase de execução no momento dos exames, não tendo sido constatado o pagamento de nenhuma parcela até então.

A Equipe ressalta que a emissão de relatórios de execução ao término de cada etapa das obras e serviços contratados é pré-requisito à liquidação da despesa e à emissão da respectiva Nota de Lançamento (NL), a teor do inciso IV do art. 61 c/c o art. 62 da legislação de regência referida.

JUSTIFICATIVA DO GESTOR

O executor do contrato em questão elaborou uma lista de endereçamento indicando os pontos de instalações das lixeiras, faltando somente mapa de locação com pontos demonstrando os equipamentos a serem instalados, já finalizado e anexo ao processo. Não foi apresentado anteriormente pelo executor, pois na ocasião não havia sido finalizado o processo de instalação.

**ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO**

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

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

Embora a instalação das lixeiras estivesse em fase de execução no momento dos trabalhos de campo, razão por que a Unidade não apresentou à Equipe os relatórios circunstanciados de cumprimento das etapas já realizadas, a manifestação da RA-XIV encaminhada a esta Controladoria não incluiu documentação comprobatória que evidenciasse a fiscalização do ajuste nos termos da legislação de regência referida na presente questão de auditoria, situação a não elidir as irregularidades consignadas.

CONCLUSÃO RELATIVA AO ITEM A

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

- 1) não existiu no contexto do processo analisado parâmetros quantitativos ou estudos técnicos de demanda que suportassem a avaliação objetiva da real necessidade da aquisição do conjunto de 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;
- 3) a RA-XIV não elaborou projeto básico descumprindo, portanto, o que determina o inciso IX, art. 6º, da Lei nº 8.666/93;
- 4) não restou demonstrada pela Administração Regional de São Sebastião a compatibilidade da estimativa de preço das lixeiras adquiridas aos praticados em mercado;



- 5) a RA-XIV não procedeu ao fracionamento licitatório, visando à otimização dos recursos disponíveis e à ampliação da competitividade do certame, em desacordo com o art. 23, § 1º, da Lei nº 8.666/93; e
- 6) houve a nomeação do execução do contrato, mas até o término dos trabalhos de campo o servidor designado não havia apresentado relatório de execução das etapas já executadas, nos termos do art. 41 do Decreto nº 32.598, de 15/04/2010.

2 – PONTO CRÍTICO DE CONTROLE – REFERÊNCIA “B”

Adequação da quantidade dos bens à necessidade da Unidade, em face do que restou descrito no projeto básico.

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 item A.1 do presente relatório, a Equipe de Auditoria não identificou no contexto do processo analisado parâmetros quantitativos ou estudos técnicos de demanda que suportassem a avaliação objetiva da real necessidade da instalação do conjunto de lixeiras licitado.

JUSTIFICATIVA DO GESTOR

Como informado anteriormente, o número de lixeiras licitadas não haviam sido entregues na ocasião da auditoria realizada. Atualmente, o processo de instalação foi concluído, faltando somente 05 (cinco) lixeira a serem instaladas no bairro Bonsucesso, ao longo da futura ciclovia (Pró-DF). As mesmas encontram-se na Divisão de Obras aguardando autorização do Administrador Regional.

A sugestão do objeto licitado foi feita a partir da fiscalização de rua, observando a qualificação do lixo encontrado nas ruas e áreas verdes, assim como, reclamações dos moradores pela insuficiência do referido equipamento na cidade.

**ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO**

A Unidade não acrescentou fato novo às impropriedades consignadas pela Equipe na presente questão de auditoria, relativamente à evidenciação da real necessidade de instalação dos equipamentos adquiridos, razão pela qual mantemos a irregularidade consignada em nosso relatório preliminar.

CONCLUSÃO RELATIVA AO ITEM B

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

3 – PONTO CRÍTICO DE CONTROLE – REFERÊNCIA “C”***Adequação da cotação dos preços das lixeiras aos preços praticados no mercado.***

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

C – QUESTÃO DE AUDITORIA 1

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

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

Diante da ausência de manifestação das empresas consultadas, a equipe adotou como parâmetro de análise a pesquisa de preço integrante do Contrato de Aquisição de Bens nº 615/2012 (Processo nº 112.001.970/2012), objeto do fornecimento de equipamentos assemelhados adquiridos pela NOVACAP, já instalados em diversas Administrações Regionais e cujas características e funções adaptam-se perfeitamente ao armazenamento de resíduos sólidos urbanos. Nesse 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 no certame da NOVACAP e respectivas propostas de preço.

PREGÃO PRESENCIAL Nº 034/2012 – ASCAL/PRES		Valor (R\$)
1.	Sermat – Serviços e Materiais de Construção Ltda, 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 Indústria e Comércio de Mobiliário	280,00
PREÇO MÉDIO DE MERCADO		338,72

Em relação ao preço unitário estimado pela RA-XIV, verificamos as seguintes variações percentuais:

1) o preço de aquisição das lixeiras pela Unidade foi 104% 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 45% superior ao preço médio cotado pelas empresas participantes da licitação conduzida pela NOVACAP, também desconsiderados eventuais ganhos de escala.

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

Código	OUTROS CUSTOS DIRETOS – Despesa agregada	VALOR (R\$)
02.01.100	Construções provisórias Canteiro de Obras	1.460,00
02.01.200	Ligação provisória de água e luz	2.421,87
02.01.400	Proteção e Sinalização	1.810,96
02.02.000	Demolição	1.044,78
09.02.100	Limpeza Geral	2.140,66
01.01.100	Administração da Obra	9.424,16
10.01.150	Materiais de Consumo	1.488,48
10.02.300	Ferramentas de construção civil	2.692,00
10.04.100	Transporte de Pessoal	2.112,00



10.04.200	Transporte de Materiais	800,00
10.05.100	Alimentação de Pessoal	2.358,40
	TOTAL	27.753,31

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

OUTROS CUSTOS DIRETOS ADICIONAIS				
Código	Item	Preço Unitário Estimado (R\$)	Origem da Estimativa de Preço	Total (R\$)
02.01.101.1	Container com almoxarifado, depósito e sanitário	550,00	SEORÇA/NOVACAP	1.100,00
02.01.101.3	Mobilização container ida e volta	360,00	SEORÇA/NOVACAP	360,00
02.01.202	Ligação Provisória de Água	1.388,67	SEORÇA/NOVACAP	1.388,67
02.01.201	Ligação Provisória de Luz	1.033,20	SEORÇA/NOVACAP	1.033,20
09.02.201	Desmobilização/mobilização do canteiro de obras	194,58	SEORÇA/NOVACAP	194,58
10.01.106	Vigia de Obra	1.147,25	SEORÇA/NOVACAP	2.294,70
10.01.151	Material de escritório, limpeza e higiene	94,24	SEORÇA/NOVACAP	188,48
10.03.301	Serra policorte	90,00	SEORÇA/NOVACAP	180,00
10.03.302	Furadeira elétrica	130,00	SEORÇA/NOVACAP	260,00
10.03.303	Lixadeira elétrica	90,00	SEORÇA/NOVACAP	180,00
10.03.304	Máquina de solda	300,00	SEORÇA/NOVACAP	600,00
10.03.306	Compressor p/ pintura	400,00	SEORÇA/NOVACAP	800,00
SUBTOTAL				8.579,63
BDE PROPORCIONAL		29,19%		2.504,39
TOTAL				11.084,02

A denúncia veiculada pelos órgãos de imprensa atribuiu o valor de R\$ 965,13 por unidade de lixeira¹, número aproximado² ao quociente obtido a partir da simples divisão entre o valor total empenhado pelo órgão (R\$146.757,12) e a quantidade de lixeiras adquiridas (152). Não diz respeito, portanto, somente ao custo unitário das lixeiras, visto que nele estão embutidos outros custos, não apenas da aquisição, mas também da instalação, inclusive daqueles que a Equipe considera inadequados, conforme tabela anteriormente referida.

¹ Disponível em <http://g1.globo.com/distrito-federal/noticia/2013/04/sao-sebastiao-no-df-compra-152-lixearas-por-quase-r-1-mil-cada.html>

² Registra-se a diferença de R\$ 0,38 a maior.



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\$)
494,00	29,90	56,38	126,14	56,44	222,68	985,55

2. 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\$)
487,59	29,01	54,70	122,09	53,97	218,15	965,51

JUSTIFICATIVA DO GESTOR

Conforme informado anteriormente no item A.3, diante projeto próprio elaborado pela administração regional, a especificação das lixeiras seguiram padrões sugeridos pela R.A. não cabendo parâmetros comparativos às lixeiras citadas neste documento.

ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO

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

CONCLUSÃO RELATIVA AO ITEM C



- 1) a RA-XIV 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 pela RA-XIV foi 104% superior à proposta assemelhada vencedora e 45% acima do preço médio cotado pelas empresas participantes do mesmo certame, situação que evidencia afronta ao princípio da economicidade, resultando potencial dano ao erário;
- 3) houve a inclusão de itens adicionais integrantes dos outros custos diretos, não correlacionados à execução do objeto pactuado no valor de R\$ 11.084,02.

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?

Apesar da ausência dos endereços de localização dos equipamentos no contexto de projeto básico próprio (Questão de Auditoria A.2), a Equipe de Auditoria, ainda assim, em 09/05/2013, realizou visita na companhia do Diretor de Obras a supostas áreas de instalação dos equipamentos indicadas informalmente. Contudo, restou inviabilizada a constatação material da efetiva instalação, dadas as deficiências de controle formal na execução do contrato.

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

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





JUSTIFICATIVA DO GESTOR

A Administração regional afirma que TODAS as lixeiras licitadas foram instaladas de acordo com lista de endereços gerada durante a fiscalização, salvaguardo as que se encontram na Divisão de Obras, aguardando posicionamento do administrador. Mesmo aquelas que, possivelmente, tenham sofrido algum tipo de depredação ou vandalismo foram identificadas e locadas no mapa com seu respectivo ponto de instalação.

Notadamente, o processo gerou contrastes diante a análise da equipe de auditoria e a Administração Regional. O processo licitatório sobre aquisição e sobre o modelo especificado das lixeiras, assim como na aferição do objeto licitado poderia ter sido efetuado com maior organização e transparência. A administração reconhece a falha no processo de instalação e fiscalização do objeto pelo fato de ter sido realizado de forma partilhada e garante que serão tomadas as providências necessárias para prevenir futuros equívocos como este.

Diante o exposto pela equipe técnica da Administração Regional, sobre as recomendações sugeridas em relatório apresentado pela equipe de auditoria, esta Unidade informa que fará análise criteriosa para sanar demais divergências, assim como fará cumprir, de forma proba, determinações quanto à negociação e quitação dos serviços prestados junto à contratada, resguardando a legitimidade, integridade e transparência de todo processo.

ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO

A Unidade anexou à manifestação escrita encaminhada a esta Controladoria em 30/07/2013, relatório fotográfico (não datado e não assinado) do objeto contratado não evidenciando porém a instalação de lixeiras no quantitativo previsto em projeto de arquitetura.

Ex-post ao procedimento licitatório, juntou ainda alegada relação dos endereços de instalação dos equipamentos (datada de 08/05/2013), não constante originalmente nos autos examinados pela Equipe.

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

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

Faça juntar todos os documentos referentes às licitações ao processo administrativo, já devidamente autuado e protocolizado, inclusive o edital e respectivos anexos, constituídos, dentre outros elementos, de projeto básico e de orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários, devendo ser todos estes documentos



numerados sequencialmente, em vista do que regem os arts. 38, inciso I, e 40, § 2o, incisos I e II, da Lei no 8.666/1993.

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

CONCLUSÃO RELATIVA AO ITEM D

A Unidade não comprovou a efetiva instalação dos equipamentos.

IV. RECOMENDAÇÕES

Em razão das conclusões apresentadas no presente relatório, tendo em conta que o contrato se encontra vigente e em execução, recomendamos à Unidade:

- 1) que se abstenha de realizar qualquer pagamento relativamente à contratação sob exame até que seja efetivamente demonstrada, em qualidade, quantidade e preço adequados, a execução integral do objeto do Contrato nº 02/2013-RA XIV, nos termos da Lei n.º 8.666/93 e do Decreto n.º 32.598/2010;
- 2) proceda à renegociação do valor das lixeiras, objeto do Contrato de Execução de Obras nº 02/2013-RA-XIV, adotando como novo parâmetro de ajuste os valores pactuados pela Companhia Urbanizadora da Nova Capital – NOVACAP no Contrato de Aquisição de Bens nº 615/2012 (Processo nº 112.001.970/2012), em face dos indícios de sobrepreço estimado na ordem de 104% superior a equipamento assemelhado adquirido por aquela empresa e 45% acima da média de preços ofertados pelos participantes do mesmo certame (Subitens 1 e 2, da Conclusão relativa ao item C);
- 3) proceda à glosa dos custos adicionais no montante de R\$ 11.084,02 ou comprove a realização dos serviços relativos a esses custos (Subitem 3, da Conclusão relativa ao item C); e



4) apurar a responsabilidade disciplinar em razão da ausência de elaboração do projeto básico e de estudos técnicos de demanda (inciso IX, art. 6º, da Lei 8.666/93), nos termos da Lei Complementar n.º 840/2011 (Subitens 1 e 2, da Conclusão relativa aos itens A e B).

Brasília, 10 de setembro de 2013

SECRETARIA DE ESTADO DE TRANSPARÊNCIA E CONTROLE

