



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
Controladoria Geral do Distrito Federal
Subcontroladoria de Controle Interno

RELATÓRIO DE AUDITORIA Nº 75/2017 - DIGOV/COIPG/COGEI/SUBCI/CGDF

Processo nº : 094.000.401/2015

Unidade : SLU – Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal.

Assunto : Auditoria de Conformidade em Prestação de Contas Anual.

Exercício : 2014.

Senhor Diretor,

Apresentamos os resultados dos trabalhos de auditoria de conformidade com a finalidade de examinar a Tomada de Contas Anual da unidade acima referenciada nos termos da determinação do Senhor Controlador-Geral, conforme Ordem de Serviço **/2015 e **/2015 – SUBCI/CGDF.

I - ESCOPO DO TRABALHO

Os trabalhos de auditoria foram realizados na sede do SLU - Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal, no período de 30/03/2015 a 05/06/2015, objetivando atender ao disposto no inciso VIII, art. 140 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Distrito Federal - RI/TCDF, aprovado pela Resolução nº 38/90.

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 realizado reunião de encerramento em 22/09/2015, com os dirigentes da unidade, visando a busca conjunta de soluções, em razão das constatações apontadas pela equipe de trabalho. Na referida reunião foi lavrada o documento Memória de Reunião, acostado às fls. 1.134 a 1.160 do processo em epígrafe.

II - EXAME DAS PEÇAS PROCESSUAIS

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



III - IMPACTOS NA GESTÃO

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

1 - GESTÃO DE SUPRIMENTO DE BENS E SERVIÇOS

1.1 - AUSÊNCIA DE PROCESSOS DE MONITORAMENTO E CONTROLE SOBRE OS PAGAMENTOS

Fato

Trata-se da análise do Processo de Sindicância nº 094.000.811/2014, cujo objeto refere à apuração de denúncia de corrupção na prestação do serviço de transporte de entulho previsto no contrato nº 07/2012, tendo como contratada a empresa Valor Ambiental, inscrita sob CNPJ Nº 07.026.299/0001-68.

A comissão de sindicância apurou supostas irregularidades administrativas referentes ao sistema de pesagens e geração de planilhas de pagamentos dos serviços prestados na coleta de entulho pela empresa Valor Ambiental. Consta no processo que a Ouvidoria Geral do Distrito Federal entregou cópia de denúncia anônima em que constatava detalhadamente um suposto esquema fraudulento com participação de funcionários da empresa contratada e servidores do SLU.

Por meio do Memorando nº 81/2014-GERAT/SLU, de 18 de novembro de 2014, foi solicitado à Diretoria-Geral a glosa da fatura referente à Nota Fiscal dos meses de fevereiro a abril e de junho a agosto de 2014, por motivo de fraude na planilha de pagamento, constando medições alteradas por meio de linhas ocultas no sistema de planilha Excel, resultando em um valor total de R\$ 2.520.929,61.

A Comissão de Sindicância relatou que não restou comprovado vários fatos alegados na denúncia, porém evidenciou várias fragilidades no procedimento de medição e pagamento que poderiam levar a um ambiente favorável a ocorrência de fraudes. Cabe salientar que a comissão também identificou um processo de Sindicância nº 094.001.729/2012, que resultou em Processo Administrativo nº 094.001.141/2013 com teor similar a atual apuração, porém não foi capaz de evitar que os fatos voltassem a ocorrer.

A Comissão conclui em seu parecer que:



Tendo em vista a gravidade e complexidade no objeto apurado, esta Comissão de Sindicância, s.m.j., considerando as oitivas e informações obtidas durante a fase de instrução, entende que há irregularidade, em parte, pelos fatos relatados na Denúncia, especialmente quanto à possibilidade das fraudes na pesagem dos entulhos e não conferência dos tíquetes de pesagem com a planilha que gera o pagamento. Estas irregularidades podem ser consideradas de natureza grave..

A comissão de sindicância evidenciou em sua conclusão várias falhas nos controles sobre a pesagem, a emissão de tíquetes e a elaboração de planilhas para consolidação dos serviços executados para posterior pagamento. Relata que as condições estruturais do aterro, sobretudo no sistema de pesagens são precárias. Aponta também constantes registros de falta de energia, alto índice de defeitos nos equipamentos de pesagem, falta de qualificação técnica e preparo dos balanceiros para atuarem.

Em análise dos tíquetes, a comissão verificou diversos problemas, tais como tíquetes rasurados, duplicados, sem assinatura do representante da empresa e do balanceiro, lançamento de tíquetes na planilha sem a localização correspondente, registro de número excessivo de viagens de um mesmo veículo, informações sobre os veículos insuficientes para um controle mínimo para acesso ao aterro, ausência de registros de quais caminhões tem permissão para descarregar entulho no aterro.

A comissão cita que em depoimento obteve a informação de que nenhuma conferência é feita, tanto nos tíquetes (placa, hora, destinação, material transportado, nome da empresa) como nas planilhas (rasuras nos tíquetes, valor dos tíquetes com a tara, presença de linhas ocultas, erro de soma, ausência de tíquetes lançados, duplicidade de placas, proximidade de horas de descarga do mesmo veículo).

Consta também que os executores de contrato não conferem as planilhas com os tíquetes, e que o Núcleo de Monitoramento, que tem entre suas atribuições a consolidação e verificação das planilhas para pagamento, também não realiza conferência nos tíquetes.

Em entrevista com os executores de contrato ficou evidenciado que o processo de pagamento de entulho é o mesmo do pagamento da coleta convencional, ou seja, são as mesmas fragilidades.

Por meio da Solicitação de Auditoria nº 05/2015 foi pedido à unidade informações quanto aos processos operacionais e de controle implementados pelo SLU no pagamento dos contratos. Entretanto, não houve resposta em relação a este item. Em entrevistas com os executores, também não constatamos a existência formal de um procedimento para garantir o pagamento de acordo com o executado.



Observamos que uma grande deficiência na Autarquia que contribui com a fragilidade dos controles dos serviços é a inexistência de processos formais e confiáveis de conferência dos dados acerca da execução dos serviços, que é realizada de forma manual, arcaica e baseada na confiança recíproca entre os funcionários dos vários órgãos, além da inexistência de rotinas de coleta de dados dos serviços executados que sejam sistêmico e abrangentes. Um exemplo disso é a existência de um Núcleo de Monitoramento e Controle, última etapa antes do pagamento do serviço, que apenas realizava a consolidação dos dados sem qualquer análise crítica e atuação proativa em questionamentos às demais áreas envolvidas no processo.

Diante de todas as constatações mencionadas, demonstrando um ambiente totalmente favorável a ocorrência de fraudes nas medições, não resta outra conclusão senão pela ausência de procedimento de monitoramento e controle sobre os pagamentos dos contratos de coleta de entulho e de coleta convencional no período objeto desta Auditoria.

Causa

Falta de cultura de controle.

Consequência

Ausência de processos de monitoramento e controle sobre os pagamentos.

Recomendação:

Implementar procedimento formal de controle sobre todos os pagamentos realizados pela Autarquia, de forma compatível com os valores do contrato, observando a segregação de funções.

1.2 - FRAGILIDADE DOS SISTEMAS DE TELEINFORMÁTICA

Fato

Ainda em relação à apuração da comissão de sindicância, ficou evidenciado a total fragilidade nos controles de informática da Unidade. Foi constatado nos depoimentos que o computador que era utilizado para elaboração das planilhas de medições diárias de entulho tinha apenas uma senha de acesso. Qualquer servidor, com uma senha única, poderia acessar as planilhas e fazer alterações, sem qualquer possibilidade de identificação do responsável pela alteração. Tal fato contraria qualquer regra mínima de segurança em sistema de informática, quanto mais em um computador que era utilizado para elaborar as planilhas de medições dos serviços executados pelas empresas contratadas.



Foi constatado também que, apesar do software Excel permitir que seja inserido uma senha de proteção, este recurso não era aplicado nas planilhas de medições diárias, nem nas planilhas consolidadas, conforme menciona relatório de apuração da Sindicância.

Como não bastasse tal falha, foi informado nos depoimentos que a empresa contratada instalou um link de internet neste computador, além de um software de acesso remoto à máquina (*team viewer*), que era utilizado pela própria empresa contratada. Ora, a empresa interessada nas medições tinha acesso remoto à planilha que era utilizada para subsidiar os pagamentos.

A ocorrência dos fatos demonstra a total fragilidade da segurança da rede da Autarquia. Na verdade, era de se esperar que os sistemas de TI permitissem suporte ao processo de pagamento, automatizando a leitura das balanças, possibilitando a geração de relatórios gerências para subsidiar os pagamentos, auxiliando, portanto, no controle da Unidade.

Causa

Ausência de regras formais de segurança da Informação.

Consequência

Fragilidade na segurança dos sistemas de Teleinformática.

Recomendações:

- a) Elaborar e implementar regras de segurança da informação;
- b) Utilizar os recursos de informática para automatizar as medições e o processo de pagamento, de forma a possibilitar um melhor controle interno, gerando relatórios e provendo críticas de dados de leitura, cadastro de veículos autorizados por empresa, registro de usuários.
- c) Em nova ocorrência similar, lavrar ocorrência policial e preservar o hardware para perícia.

1.3 - GESTÃO INCOMPATÍVEL COM OS VALORES DOS CONTRATOS

Fato



Em 2007 iniciou processo de licitação dos serviços de limpeza urbana, objeto da Licitação nº 003/2007 – CEL/SLU, na modalidade “concorrência”, tipo “menor preço” e regime de “empreitada por preço unitário”. Dividido em 3 lotes, tendo como objeto o fornecimento de serviços de coleta, remoção e transporte de resíduos sólidos domiciliares, as atividades de limpeza de vias e logradouros públicos (varrição manual e mecanizada, catação de papéis em área gramadas, a lavagem de vias urbanas, a lavagem de monumentos e prédios públicos, a pintura de meio-fio e equipes de serviços diversos), a remoção de resíduos volumosos e de entulho lançados em logradouros, a prestação dos serviços de operação e manutenção dos sistemas de transferência de resíduos sólidos urbanos do Distrito federal e/ou das unidades de triagem e compostagem.

Como podemos notar, o objeto da licitação é bastante amplo e complexo, envolvendo quase a totalidade dos serviços sob responsabilidade do SLU. Além disso, tais serviços geram enormes impactos na sociedade e envolvem valores vultosos. Necessário então que os gestores aplicassem as melhores práticas de administração pública de forma a garantir uma prestação de serviços de alta qualidade e com a máxima eficiência. Porém, não foi isto que ficou demonstrado na apuração da Sindicância nº 094.000.811/2014, que identificou um ambiente de fragilidade nos controles e na gestão dos serviços objeto da referida contratação.

Condição fundamental para qualquer profissional responsável pelo controle e fiscalização de serviços terceirizados é o pleno domínio das condições do contrato. Acontece, porém, que em entrevistas realizadas com os fiscais e executores de contrato, constatamos uma desinformação das exigências previstas no contrato e no projeto básico.

Uma das principais exigências seria um plano de coleta e varrição aprovado pelo SLU. Porém, quase já no término do contrato, com vigência de 60 meses, constatamos por meio de SA que alguns lotes não tinham o seu plano aprovado. Em alguns lotes, nem plano existia, como no serviço de coleta seletiva.

Com a terceirização dos serviços prestados pelo SLU, muitos dos ex-garis passaram a desempenhar outras funções na Entidade, sendo a principal a de fiscalizar a execução dos serviços pelas empresas contratadas. Ocorre, porém, que a baixa qualificação destes profissionais e suas baixas remunerações os tornam suscetíveis a erros e fraudes. Tal situação é agravada ainda pelas ausências de controles com segregação de funções, de processos confiáveis e estruturados, de atuação proativa dos executores de contrato, como pôde ser observado na apuração da Sindicância nº 094.000.811/2014. Cabe destacar também que, principalmente nestas funções, a qualificação e o treinamento dos profissionais deve ser compatível com os valores envolvidos nos contratos.

Causa



Ausência de aplicação de boas práticas de gestão dos contratos vigentes.

Consequência

Gestão deficiente e incompatível com os valores envolvidos nos contratos.

Recomendação:

Elaborar e implementar plano de ação para melhoria da gestão dos negócios da Autarquia de forma a adequá-la aos valores envolvidos nos contratos vigentes.

1.4 - PLANEJAMENTO DEFICIENTE E BAIXA EFETIVIDADE NOS SERVIÇOS DE COLETA SELETIVA

Fato

Trata-se da análise da execução dos serviços objeto da Concorrência nº 03/2013 – CPL/SLU-DF, cujo objeto refere-se a contratação de empresa especializada em serviços de coleta, transporte e descarga de resíduos sólidos recicláveis domiciliares, institucionais e comerciais nas áreas urbanas e rurais do Distrito Federal, dividida em 4 lotes.

Segundo definição da Política Nacional de Resíduos Sólidos, trata de resíduos previamente segregados conforme sua constituição ou composição. Já o SLU define, no Projeto Básico, resíduos sólidos recicláveis como resíduos comuns com potencial de reaproveitamento como matéria prima para novos produtos através de processos industriais.

Como podemos perceber pela definição, o sucesso da coleta sob análise depende de forma expressiva dos geradores dos resíduos, ou seja, dos usuários residencial e comercial. Então podemos concluir que a população tem forte participação no processo de prestação do serviço, sendo o elo inicial que permitirá a maior ou menor efetividade no programa.

Diante de tal dificuldade, era de se esperar que a Autarquia elaborasse um plano de prestação de serviço de tal forma a incentivar a população a cultura para a separação dos resíduos sólidos. Necessário então uma ampla divulgação e conscientização da população antes mesmo do início da prestação do serviço.

Porém não constatamos que a Autarquia tenha realizado um planejamento adequado, nem tampouco implantado ações necessárias para atender o objetivo de



conscientizar o primeiro elo da prestação de serviço do seu papel no processo. Tal afirmação pode ser corroborada com os dados relativos à efetividade do programa. Segundo consta do relatório de Diagnóstico de 2014 do SLU, apenas 6% do total do lixo do DF é feito pela coleta seletiva, e deste total somente 30% é destinado à reciclagem. Então, apenas 2% do lixo coletado no DF terá como resultado a reciclagem.

Outro ponto importante que demonstra a deficiência no planejamento pôde ser verificado por meio de entrevistas com servidores e executores de contrato. Ficou constatado que não havia controle por parte do SLU se o conteúdo transportado pela empresa contratada era ou não seletivo. Cabe aqui uma informação importante: O valor pago pela tonelada transportada no contrato seletivo é muito superior ao valor pago na coleta convencional. Pela planilha de custo, o valor da tonelada para o lote 1 da coleta seletiva foi estimado em R\$ 174,90. Para coleta convencional, o valor médio pago em 2014 foi de R\$ 77,00, conforme consta do relatório diagnóstico 2014 feito pelo SLU. Cabe observar que solicitamos por meio de SA N° 02/2015 informações sobre as planilhas de custo com o memorial de cálculo, porém não obtivemos resposta.

Então, não havendo controle sobre os resíduos transportados, era vantajoso às empresas coletarem qualquer tipo de lixo, o que aumentaria o pagamento à empresa contratada.

Outra deficiência relacionada ao planejamento e controle que ficou constatada é a não observância do que determina o item 10.1 do Projeto Básico, conforme segue:

10. DO PLANEJAMENTO E CONTROLE

10.1 Os planos de coleta deverão abranger toda a área dos lotes previstos e aprovados previamente pelo SLU. Entretanto, sugestões que propiciem economicidade e melhoria na qualidade dos serviços poderão ser adotadas, mediante aprovação prévia do SLU.

A Autarquia não apresentou documento demonstrando que o plano foi aprovado. Em entrevista com executores e servidores constatamos também que não existia plano de coleta a ser seguido. Foi informado apenas que existia uma programação de rota e a frequência semanal.

Causa

Ausência de plano de prestação do serviço de coleta seletiva.

Consequência



Baixa efetividade na prestação do serviço.

Recomendação

Elaborar um plano de negócio de prestação do serviço de coleta seletiva, incluindo no plano de ação 2015.

1.5 - NÃO ATENDIMENTO DAS DIRETRIZES IMPOSTAS PELA POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS

Fato

Do total dos recursos orçamentários destinados à autarquia em 2014, cerca de 74% foram destinados a área de Limpeza Urbana e Manejo dos Resíduos Sólidos. Atualmente 100% do lixo gerado no Distrito Federal é depositado no Aterro do Jóquei, local conhecido como “lixão da estrutural”, que recebe aproximadamente 2.500 toneladas por dia de Resíduos Sólidos Urbanos – RSU e entre 6.000 e 8.000 toneladas/dia de resíduos da construção civil, excetuando os Resíduos dos Serviços de Saúde – RSS, eletroeletrônicos e pneumáticos.

No entanto, por força da Lei nº 12.305/2010, que Instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos, foi fixado no art. 54 a data de **2 de agosto de 2014** como prazo final para que Estados, Municípios e DF equacionassem a destinação dos resíduos sólidos urbanos de forma a torná-la ambientalmente adequada e realizar a disposição final dos rejeitos em aterros sanitários.

Ocorre que conforme dito acima o “lixão da estrutural” continua operando e recebendo toneladas de resíduos diariamente. Tal fato, além de contrariar o cumprimento das diretrizes impostas pela Lei nº 12.305/2010, vem contribuindo para a ocorrência de diversos danos ambientais, a exemplo do vazamento e infiltração do chorume depositado na lagoa de retenção que vem se espalhando na estrada que dá acesso ao conjunto de chácaras, com várias plantações de hortaliças, conforme demonstrado na imagem a seguir:



Fonte: www.correiobraziliense.com.br/cidades---df/ - postado em 22/04/2015 11:27

Além disso, o aterro além de produzir enorme quantidade de chorume, líquido considerado 100 vezes mais poluente que o esgoto, que penetra no solo e acaba contaminando com metais pesados a terra, a vegetação e a água, podendo comprometer e ocasionar sérios prejuízos ambientais, já que faz fronteira com o Parque Nacional de Brasília, reserva ecológica com mais de 40 mil hectares e bacias que fornecem cerca de 27% da água potável consumida na capital federal.

Consequência disso, a autarquia vem sofrendo punições dos principais órgãos federais de proteção ao meio ambiente e pelo Poder Judiciário, decorrentes das atividades de disposição irregular dos resíduos no aterro do jôquei que já montam o valor de R\$ 9.185.000,00, conforme detalhado no quadro abaixo:

Nº Notificação/Auto de Infração	Descrição do ato
Auto de Infração nº 32842-A	Emitida pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade-ICMBio, através do Ofício nº 295/2010 – Parque Nacional de Brasília, que descreveu a infração como “causar dano a unidade conservação (Área de Proteção Ambiental do Planalto Central e Parque Nacional de Brasília)” , fixando a multa de R\$ 85.000,00 – Processo Administrativo/SLU nº 094.002.074/2010.
Auto de Infração nº 016483-A	Emitida pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade-ICMBio, através do Ofício nº 298/2010 – Parque Nacional de Brasília, que descreveu a infração como “fazer funcionar atividade de destinação de resíduos sólidos urbanos sem licença do órgão ambiental competente” , fixando a multa de R\$ 4.000.000,00 (quatro milhões de reais) – Processo



	Administrativo nº 094.002.073/2010.
Auto de Infração nº 32841-A	Emitida pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade-ICMBio, através do Ofício nº 299/2010 – Parque Nacional de Brasília, que descreveu a infração como “deixar de dar destinação ambientalmente adequada a resíduos, quando assim determinar a lei” , fixando a multa de R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais) – Processo Administrativo nº 094.002.072/2010.
Notificação nº 0971-A e nº 0972-A	Emitida pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade-ICMBio, através do Ofício nº 300/2010 – Parque Nacional de Brasília, que versam respectivamente sobre a determinação de “paralisação da deposição de resíduos sólidos até a data limite de 20/04/2011” e sobre a necessidade de “apresentar Projeto de recuperação de Área Degradada para o Aterro do Jóquei a autorizada pelo ICMBio” . – Processo Administrativo nº 094.002.071/2010.
Auto de Infração nº 031567-A	Emitida pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade-ICMBio, – Parque Nacional de Brasília, que descreveu a infração como “não dar destinação ambientalmente adequada a produtos, subprodutos, embalagem, resíduos ou substâncias quando assim determinar a lei ou ato normativo – recolhimento de lixo/entulho da DF 097” , fixando a multa de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) – Processo Administrativo nº 094.000.493/2011.

Fonte: Ofício nº 729 – DIGER/SLU de 18/09/2014

A inadimplência pelo não pagamento das multas acima, além de expor o órgão em condição de restrição junto ao Cadastro de Inadimplentes CADIN - Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal, também poderá provocar a apuração de responsabilidade conforme art. § 1º do art. 27 da Lei nº 12.305/2010, combinado com a letra “d” do Inciso I do art. 114 do Decreto nº 32.598/2010, caso sejam efetivamente liquidadas pela auditada.

Por outro lado, cabe ressaltar que o governo local editou o Decreto nº 36.437/2015, publicado no DODF nº 66 de 02 abril de 2015, pág. 2, instituindo a criação do grupo de trabalho para elaborar e implementar o plano de intervenção de atividades de ordenamento do Lixão do Jóquei, visando dar o correto tratamento e destinação dos resíduos sólidos urbanos - RSU, provenientes dos serviços contratados pelo Serviço de Limpeza Urbana – SLU, com prazo estipulado de 60 (sessenta) dias, a contar da publicação do referido instrumento legal, para apresentar o plano de intervenção e o cronograma de execução.

Causa

Descumprimento da Lei nº 12.305/2010 que Instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos e aplicação de penalidades junto aos órgãos federais de proteção ao meio ambiente e pelo Poder Judiciário.



Consequência

Ausência da elaboração e implementação do plano de intervenção de atividades de ordenamento do Lixão do Jóquei, visando dar o correto tratamento e destinação dos resíduos sólidos urbanos – RSU gerados no DF.

Recomendações:

- a) Manter gestões efetivas e urgentes no intuito de elaborar e executar o plano de intervenção de atividades de ordenamento do Lixão do Jóquei, visando dar o correto tratamento e destinação dos resíduos sólidos urbanos – RSU gerados no Distrito Federal, em obediência a Lei nº 12.305/2010;
- b) Caso ocorra o efetivo pagamento das multas pelo SLU promover a apuração de responsabilidade conforme art. § 1º do art. 27 da Lei nº 12.305/2010, combinado com a letra “d” do Inciso I do art. 114 do Decreto nº 32.598/2010.

1.6 - AUSÊNCIA DE ESTUDOS TÉCNICOS PRELIMINARES NA CONFECÇÃO DE PLANILHA ESTIMATIVA ANEXO AO EDITAL DA CONCORRÊNCIA Nº 01/2013 – CPL/SLU

Fato

Trata-se da análise ao processo nº 094.000.649/2013, referente ao Edital da Concorrência nº 01/2013 – CPL/SLU, do tipo Menor Preço, alusivo aos serviços de implantação, operação e manutenção do Aterro Sanitário Oeste – Samambaia/DF, compreendendo, dentre outras, as atividades de aterramento, espalhamento, compactação e cobertura dos resíduos sólidos de quantidade média mensal estimada de 60 mil toneladas e confecção de projeto executivo da Etapa 2, homologado no valor total de R\$ 82.745.120,00 junto ao consórcio formado pelas empresas GAE CONSTRUÇÃO E COMÉRCIO LTDA, CNPJ nº 02.083.764/0001-13, CONSTRUBAN LOGÍSTICA AMBIENTAL LTDA, CNPJ nº 00.865.526/0001-34, e DBO ENGENHARIA LTDA, CNPJ nº 00.273.888/0001-36.

Em atendimento à Decisão nº 4670/2013 do Egrégio Tribunal de Contas do DF, o SLU confeccionou o projeto básico alusivo a Etapa 2, conforme previsto no objeto e integrante do **Anexo J** do Edital da Concorrência nº 01/2013 – CPL/SLU, no entanto, não apresentou os estudos técnicos preliminares que embasaram os quantitativos descritos na planilha estimativa, a exemplo do item 16.02 referente ao número de horas previstas para a equipe técnica, tais como: consultor, desenhista cadista, engenheiros ambiental e civil, estagiário, geólogo e projetista.

Constatação também recorrente para os itens 02.01, 10.02.07, 03.02, 09.01, 09.02, 09.03, 09.04, 09.05, 10.02.09, 14.01, 14.02, 14.03, 14.04, 14.05, 14.06 constantes da planilha de custos da Etapa 1 – **Anexo F**, do Edital da Concorrência nº 01/2013 – CPL/SLU,



que apresentaram estimativas divergentes ou que não constaram do projeto executivo desenvolvido pela empresa Cepollina Engenheiros Consultores Ltda, CNPJ nº 61.8652.750/001-82.

Ademais, o **Anexo G** do Edital da Concorrência nº 01/2013 – CPL/SLU, alusivo aos custos indiretos estimados no valor de R\$ 15.266.200,00, também não apresenta, nos autos, o mapeamento dos estudos técnicos preliminares que embasassem tais quantitativos, o que possibilitou que o consórcio ganhador do certamente reduzisse ao máximo os custos e quantitativos ali envolvidos, e que remete a auditada maior rigor na fiscalização dos serviços prestados nas fases de implantação e operação do Aterro Sanitário Oeste – Samambaia/DF, para que não haja distorções com o projeto executivo desenvolvido pela empresa Cepolina citada anteriormente.

Alerta-se que a ausência dos estudos técnicos preliminares mantém infringência direta quanto ao cumprimento do previsto na letra “f” do Inciso IX do art. 6º da Lei nº 8.666/93.

Ressalta-se ainda, que a equipe de auditoria elaborou a S.A. nº 03/2015 solicitando a apresentação da documentação técnica referenciada acima para os Anexos J e F junto à auditada que não se manifestou até a presente data.

Causa

Ausência de estudos técnicos preliminares que embasaram os quantitativos descritos em planilhas estimativas, anexos ao Edital da Concorrência nº 01/2013 – CPL/SLU.

Consequência

Descumprimento do previsto na letra “f” do Inciso IX do art. 6º da Lei nº 8.666/93.

Recomendações:

- a) Notificar as áreas responsáveis para a realização prévia de estudos técnicos preliminares, visando comprovar os quantitativos a serem contratados, conforme previsto letra “f” do Inciso IX do art. 6º da Lei nº 8.666/93;
- b) Promover, maior rigor na fiscalização dos serviços prestados nas fases de implantação e operação do Aterro Sanitário Oeste – Samambaia/DF pelo consórcio contratado, para que não haja distorções com o projeto executivo desenvolvido.

1.7 - PARALISAÇÕES DE CONVÊNIOS OCASIONANDO ATRASOS NA IMPLANTAÇÃO E OPERACIONALIZAÇÃO DO ATERRO SANITÁRIO OESTE – SAMAMBAIA/DF



Fato

Dentre outros motivos relacionados à paralisação da implantação e operação do Aterro Sanitário Oeste, localizado na região administrativa de Samambaia/DF, figura as constantes paralisações na execução dos serviços objeto dos Convênios nºs 01/2012, 02/2012, 03/2012 e 01/2013, conforme informado no **relatório nº 11/2014** de 20/10/2014 pelos próprios executores do SLU, a seguir:

“... 1) Os serviços referentes ao cercamento e instalações de portões de acesso para o Aterro Sanitário, execução de barreira vegetal, execução de drenagem pluvial, execução e pavimentação asfáltica (vias de acesso), execução de pavimentação asfáltica (Convênio 01/2012), continuam totalmente paralisadas.

2) Os serviços referente à execução do Sistema Viário Interno e Drenagem; Projetos e edificações, tais como – obras de pavimentação e drenagem nas vias internas de acesso perimetral (Convênio 03/2012) continuam praticamente paralisados.

3) Os demais serviços dos convênios 01/2013 referente às edificações e pavimentações das edificações e 02/2012 referente à implantação das estruturas para realizar o pré-tratamento do chorume gerado no Aterro Sanitário Oeste do Distrito Federal, localizado na Região Administrativa de Samambaia, junto à DF-180, elaboração de projetos técnicos, elaboração de informações técnicas para os procedimentos licitatórios e o gerenciamento da construção das plantas de recalque e pré-tratamento de chorume, até o momento não tiveram início e não temos notícia das providências que as empresas estão tomando para realização destes convênios.

Salientamos que a não execução destes serviços deve inviabilizar o empreendimento como um todo e conseqüentemente poderá provocar um prejuízo indireto ao Distrito Federal com a continuidade na operação do aterro do Jôquei...” – grifo nosso.

O quadro a seguir demonstra de forma resumida os valores repassados e o estágio atual de cada convênio:

Convênio nº / Estágio	Processo nº / Vigência	Objeto	Valor R\$		
			Convênio	Repasse	Executado
01/2012 (NOVACAP x SLU) A empresa CAENGE S.A, CNPJ sob o nº 00.578.443/0001-64 executora do contrato alegou problemas fiscais o que impossibilitava a emissão de CND's.	094.001.526/2012 2 Prazo: 31/10/2012 a 30/12/2015	Cercamento, portões de acesso, barreira vegetal, drenagem pluvial, vias de acesso e retornos na DF 180	5.599.164,82	624.750,91	486.283,87



02/2012 (SLU x CAESB) - Convênio venceu e não foi prorrogado.	094.001.541/2012 Prazo: 14/12/2012 a 14/12/2013	Projeto executivo da estação elevatória, linha de recalque e estação de pré tratamento de chorume	408.636,89	-	-
03/2012 (Novacap x SLU) - Obras paralisadas em julho/2014 e não foram retomadas	094.001.748/2012 Prazo: 12/12/2012 a 31/12/2015	Sistema viário interno, drenagem de águas pluviais e projetos executivos das edificações administrativas (áreas internas)	16.776.248,02	16.407.603,47	12.178.881,73
01/2013 (SLU x Novacap) - objeto não licitado	094.000.096/2013 Prazo: 12/07/2013 a 11/07/2015	Execução das edificações (prédio administrativo, prédio de apoio/administrativo, balança, portaria, guarita, oficina e estacionamento das edificações.	4.347.725,86	-	-

Fonte: Resposta à S.A. nº 06/2015.

Conforme observado acima, apenas os convênios nºs **01/2012** e **03/2012** tiveram a execução real de seus objetos, correspondendo, respectivamente, a 77,84% e 88,73%, dos valores repassados pela Autarquia,

Na sequência, a equipe de auditoria solicitou, por amostra, vistas ao processo nº 094.001.748/2012, visando apurar o motivo de paralisação alusiva ao Convênio nº 03/2012 – SLU x NOVACAP, na qual consta o Ofício nº 1870/2014-GAB/PRES de 20/10/2014 (fls. 535/537) informando que:

“... Foi encaminhada a Carta nº 142/2014 à empresa contratada para a execução da via de acesso perimetral e da via de acesso de serviço da área interna da Central de Tratamento de Resíduos Sólidos do DF solicitando justificativa para paralisação das obras.

Em resposta, a empresa Trier esclareceu que houve a suspensão da rotina de pagamento das faturas emitidas e atestadas. Isso aconteceu **devido à falta de repasse de recursos por parte da Secretaria de Fazenda**, assim, o atraso do pagamento impactou o equilíbrio financeiro do contrato, sacrificando o caixa da contratada e inviabilizando a continuidade dos serviços bem como o cronograma físico financeiro contratado.

Em sua resposta, a empresa alerta também que a paralisação das obras pode prejudicar os serviços já executados, **além de causar eventuais danos ambientais.** ...” *grifo nosso.*

Registra-se que no exercício de 2014 foram descentralizados R\$ 10.835.888,47 do total de R\$ 16.776.248,02 destinados ao Convênio nº 03/2012, conforme informado no



memorando nº 531/2014-DIAFI, de 04/12/2014, fls. 628/629 do processo nº 094.001.748/2012.

Além disso, a retomada das obras a partir de **abril/2015** pelo consórcio GAE/CONSTRUBAN/DBO, responsável pela implantação, operação e manutenção do Aterro Sanitário Oeste – Samambaia/DF, compreendendo, dentre outras, as atividades de aterramento, espalhamento, compactação e cobertura dos resíduos sólidos, conforme Contrato nº 15/2014, estaria comprometida pela não conclusão das obras iniciais de infraestrutura básica de apoio e instalações a cargo dos Convênios acima mencionados.

Tal constatação está registrada na carta enviada em 18/03/2015 pelo referido consórcio GAE/CONSTRUBAN/DBO, sintetizada a seguir:

“... Após o período chuvoso vamos retomar as obras, buscando iniciar as atividades de operação do Aterro Oeste o mais rápido possível. **Contudo, para que possamos inicia-la, alguns dos elementos mínimos de infraestrutura de apoio do CTRS deverão estar concluídos para que o mesmo possa ser operado de forma adequada e ainda atender às exigências da licença de instalação do CTRS. As infraestruturas e instalações para manutenção corretiva são de responsabilidade do SLU e deverão ser concluídas o mais breve possível para que não prejudique o andamento da operação do aterro.** Ante o exposto, requer a Contratada, um cronograma com a previsão de conclusão dessas infraestruturas e uma definição das diretrizes do Projeto Executivo da Etapa 2 ...” – *grifo nosso*

Adicionalmente as alegações dos executores quanto à paralisação constante das obras objeto dos convênios acima descritos, a equipe de auditoria também não vislumbrou a respectiva prestação de contas do Convênio nº 03/2012.

Tal evidência está corroborada ainda no relatório nº **01/2015**, expedido em 28/01/2015 pelos executores dos Convênios nºs 01/2012, 02/2012, 03/2012 e 01/2013, na qual destaca-se:

“... 4- No final do mês de fevereiro/2014 informamos novamente ao Diretor Geral do SLU que apenas as obras referentes ao convênio 03/2012 estavam em andamento e em ritmo lento e solicitamos **que fosse cobrada a imediata prestação de contas dos convênios por parte das empresas CAESB e NOVACAP.**
7- Em outubro/2014 informamos que todas as obras referentes aos convênios com a NOVACAP e CAESB estavam paralisadas e que, especificamente com relação à paralisação das obras do convênio 03/2012 poderiam provocar um sério dano ambiental, e solicitamos que a NOVACAP seja notificada para dar continuidade das mesmas.
8- No mesmo mês de outubro/2014, solicitamos medida mais drástica contra as empresas NOVACAP e CAESB para apurar o real motivo para a paralisação das obras e **pela insistência da NOVACAP em não prestar contas ao SLU dos serviços executados e pagos.**
(...) Sendo assim solicito que Vossa Senhoria interceda junto à NOVACAP no sentido de que a mesma **nos encaminhe a Prestação de Contas do convênio 03/2012 juntamente com o cronograma físico e financeiro** para que possamos analisar a correta utilização dos recursos, **encaminhando também a justificativa para a paralisação das obras de todos os convênios. ...”** – *grifo nosso.*



Ainda quanto à prestação de contas do **Convênio nº 03/2012**, salienta-se que a autarquia não atendeu os requisitos previstos nas cláusulas do referido instrumento, a saber:

“ ... Cláusula Segunda – DAS OBRIGAÇÕES

Parágrafo único – DO CONCEDENTE

(...) c. **Fiscalizar o fiel cumprimento do presente Convênio e aprovar a prestação de contas;**

Parágrafo Segundo – DA CONVENIENTE

(...) f. **Comprovar a aplicação dos recursos mediante a apresentação do Demonstrativo de Pagamentos Efetuados dos Atestados de Execução e de Faturas.**

(...) j. **Encaminhar mensalmente ao CONCEDENTE** os relatórios de andamento das obras/serviços de engenharia e/ou fornecimento.

Cláusula Terceira – Do Valor

(...) Parágrafo Segundo – a liberação da segunda parcela e seguintes **fica condicionada à aprovação pelo CONCEDENTE de relatório de execução com comprovação da aplicação dos recursos da última parcela liberada.– grifo nosso.**

Por fim, a auditada não apresentou o novo cronograma físico-financeiro da obra alusivo a Ordem de Serviço nº 06/2014, referente ao Contrato nº 015/2014, firmado entre o SLU e o consórcio GAE/CONSTRUBAN/DBO, conforme requisitado na S.A. nº 01/2015, item 3.

Causa

Demora no repasse de recursos do convênio impactando o equilíbrio econômico financeiro do contrato.

Consequência

Não conclusão das obras iniciais de infraestrutura básica de apoio e instalações do Aterro Sanitário Oeste – Samambaia/DF, comprometendo a execução e continuidade do Contrato nº 15/2014.

Recomendações:

- a) Providenciar a prestação de contas dos convênios nºs 01/2012 e 03/2012 com todas as documentações previstas nas cláusulas dos referidos instrumentos;
- b) Manter gestões junto a NOVACAP visando à conclusão efetiva das obras iniciais de infraestrutura básica de apoio e instalações do Aterro Sanitário Oeste – Samambaia/DF, viabilizando assim, a continuidade e execução do Contrato nº 15/2014.



1.8 - INEXECUÇÃO DE CONVÊNIO COM REFLEXO NA INFRAESTRUTURA DEFICIENTE DO ATERRO SANITÁRIO OESTE DE SAMAMBAIA.

Fato

Além das constantes paralisações na execução dos convênios mencionados acima, aliados a falta de prestação de contas dos referidos instrumentos, foram detectados alguns problemas relacionados à implantação e operação do Aterro Sanitário Oeste, localizado na região administrativa de Samambaia/DF.





Evidenciando a situação acima, a equipe de auditoria, após visita realizada em 03/06/2015, ao local de realização das obras alusivas a implantação e operação do referido aterro sanitário, constatou:

Fotos	Descrição da Constatação
	<p>Condições operacionais da pavimentação asfáltica comprometida, devido a forte deterioração causada pelas infiltrações no solo e ausência de acabamento com meios fios.</p>



	<p>Deficiência na instalação e canalização de águas pluviais causando o acúmulo de sedimentos ocasionados pela insuficiência dada à vazão das águas das chuvas projetadas para o local.</p>
	<p>Comprometimento operacional da pavimentação asfáltica, causada pela ausência e deficiência da captação de águas pluviais, provocando o acúmulo de terra e outros detritos.</p>



	
	<p>Outra consequência relacionada ao sistema de águas pluviais deficiente, causando o acúmulo de sedimentos (terra) no Tanque de Qualidade e Quantidade, o que irá comprometer sobremaneira o sistema de percolação já instalada no local.</p>
	
	<p>Após a realização das obras a topografia foi alterada, com elevações e escavações no local. Aliado a deficiência de contenção das águas pluviais, verificou-se a possibilidade real de assoreamento do rio localizado na vegetação abaixo das fissuras demonstradas ao lado, o que irá provocar o acúmulo de</p>



detritos, lixos, entulhos e outros sedimentos.

Fonte: Vistoria realizada em 03/06/2015 – Local: Aterro Sanitário Oeste Samambaia

Diante das constatações acima, verifica-se o acompanhamento deficiente do SLU na qualidade de concedente e como agente fiscalizador dos recursos repassados nos Convênios n°s 01/2012, 02/2012, 03/2012 e 01/2013.

A título de exemplo, ressalta-se a assinatura do Convênio n° 03/2012 entre o SLU e a NOVACAP, no valor de R\$ 16.776.248,02, cujo objeto previa dentre outros a instalação do sistema viário interno e a drenagem de águas pluviais no local, que teve aproximadamente 74,23% de execução em relação aos valores repassados pela concedente, no caso, o SLU.

Causa

Acompanhamento fiscalizatório de convênio deficiente por parte da concedente aliado a ausência de prestação de contas dos referidos instrumentos.

Consequência

Obras iniciais de infraestrutura básica de apoio e instalações do Aterro Sanitário Oeste – Samambaia/DF inacabadas e sendo deterioradas em função do tempo de paralisação dos serviços junto à contratada.

Recomendações:

a) Manter gestões junto à NOVACAP visando conciliar e comprovar a execução dos serviços prestados, objeto dos convênios n°s 01/2012 e 03/2012, relativos ao total dos recursos repassados à conveniente;



b) Diante da possibilidade da não aprovação da prestação de contas do referidos convênios, promova juntamente com a NOVACAP às aplicações das penalidades junto a(s) contratada(s) conforme definido nos referidos instrumentos contratuais;

1.9 - NÃO PRORROGAÇÃO DA LICENÇA DE INSTALAÇÃO EXPEDIDA PELO IBRAM/DF.

Fato

Ainda em relação ao processo nº 094.000.649/2013, consta a Licença de Instalação nº 60/2012, expedida em 19/11/2012 pelo IBRAM – Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do DF, com prazo de validade de 2 (dois) anos, autorizando a atividade de implantação da Central de Tratamento de Resíduos Sólidos – CTRS do Aterro Sanitário Oeste na Região Administrativa de Samambaia/DF.

Entretanto, além da constatação do vencimento já expirado de tal documento, também não consta nos autos a sua prorrogação, nem mesmo nenhum expediente do SLU solicitando a sua revalidação, junto ao órgão ambiental do DF.

Cabe ressaltar que a Licença de Instalação (LI) autoriza o início da obra ou a instalação do empreendimento. O prazo de validade dessa licença é estabelecido pelo cronograma de instalação do respectivo projeto ou atividade, não podendo ser superior a 6 (seis) anos, conforme determina o Inciso II do art. 18 da Resolução nº 237-97 do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA.

Registra-se, ainda, que foi solicitada pela equipe de auditoria a apresentação da mencionada Licença de Instalação em plena validade, conforme item 1 da S.A. nº 03/2015, sem que houvesse qualquer manifestação expressa por parte do SLU. Entretanto, a auditada no decorrer da reunião de encerramento realizada em 22/09/2015 apresentou o Ofício nº 540/2015-DIGER/SLU de 07/06/2015 na qual faz menção ao pedido de prorrogação junto ao IBRAM/DF da mencionada Licença de Instalação.

No entanto, diante das diversas condicionantes, exigências e restrições contidas na LI nº 60/2012 impostas pelo órgão ambiental do DF ao SLU torna-se imprescindível que a autarquia mantenha gestões efetivas quanto a obtenção e registro da renovação do aludido documento.

Causa

Não prorrogação da Licença de Instalação nº 60/2012 – IBRAM/DF.

Consequência



Possibilidade de aplicação de penalidades pelos órgãos ambientais, motivado pela não renovação da Licença de Instalação, relativa à atividade de implantação da Central de Tratamento de Resíduos Sólidos – CTRS do Aterro Sanitário Oeste na Região Administrativa de Samambaia/DF.

Recomendação:

- Diante das diversas condicionantes, exigências e restrições contidas na LI nº 60/2012 impostas pelo órgão ambiental do DF ao SLU manter gestões efetivas quanto a obtenção e registro da renovação do aludido documento.

IV - CONCLUSÃO

Em face dos exames realizados foram constatadas as seguintes falhas:

GESTÃO	SUBITEM	CLASSIFICAÇÃO
GESTÃO DE SUPRIMENTOS DE BENS E SERVIÇOS	1.1	Falhas Graves
GESTÃO DE SUPRIMENTOS DE BENS E SERVIÇOS	1.2, 1.3, 1.4, 1.5, 1.6, 1.7, 1.8 e 1.9	Falhas Médias

Brasília, 22 de junho de 2017.

CONTROLADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL