



Governo do Distrito Federal
Controladoria-Geral do Distrito Federal
Subcontroladoria de Controle Interno

RELATÓRIO DE INSPEÇÃO Nº 10/2017 - DINOE/COLES/SUBCI/CGDF

Unidade : Secretaria de Estado de Infraestrutura e Serviços Públicos
Processo nº: 480.000.543/2016
Assunto : Inspeção acerca de obras no Sol Nascente
Exercício : 2016

Senhor Diretor,

Apresentamos o Relatório de Inspeção, que trata dos exames realizados sobre os atos e fatos dos gestores da Secretaria de Estado de Infraestrutura e Serviços Públicos, referente ao período de 28/9/2016 a 11/11/2016, por determinação desta Subcontroladoria de Controle Interno e consoante Ordem de Serviço nº 131/2016 – SUBCI/CGDF.

I - ESCOPO DO TRABALHO

Os trabalhos de auditoria foram realizados na sede da Secretaria de Estado de Infraestrutura e Serviços Públicos, no período de 28/9/2016 a 11/11/2016, objetivando analisar atos e fatos relacionados à execução de pavimentação asfáltica, meios-fios, drenagem pluvial e execução de obras de arte especiais no Sol Nascente.

A execução desta auditoria considerou o seguinte problema focal:

Adequação do procedimento de execução às normas de contratação.

Os pontos críticos evidenciados na matriz de riscos e as questões de auditoria formuladas para cada um dos pontos críticos considerados na matriz integrada de planejamento e procedimentos de auditoria constam deste relatório.

Não foram impostas restrições quanto ao método ou à extensão de nossos trabalhos. Na sequência serão expostos os resultados das análises realizadas na gestão da Unidade.

II - INTRODUÇÃO

Os trabalhos de auditoria foram realizados na Secretaria de Estado de Infraestrutura e Serviços Públicos do Distrito Federal – SINESP/DF, no período de 28/9/2016 a 16/12/2016.



Houve necessidade de ampliação da análise pela equipe no período de trabalho de campo, e a amostra inicial de 3 processos foi ampliada para 21 processos num total de 117 volumes, conforme abaixo:

Número dos Processos	Volumes	Número dos Processos	Volumes
112.005.057/2011	22	112.001.238/2016	02
112.005.058/2011	21	112.002.793/2016	03
112.001.153/2013	24	112.003.414/2016	03
112.004.241/2015	02	112.004.031/2016	03
112.002.221/2007	05	112.005.356/2015	02
112.001.367/2016	01	112.000.857/2016	01
112.002.122/2015	05	112.001.498/2016	02
112.002.788/2015	04	112.002.294/2016	02
112.003.025/2015	03	112.003.426/2016	03
112.004.715/2015	04	112.004.030/2016	02
112.005.438/2015	03		

A Secretaria de Estado de Infraestrutura e Serviços Públicos do Distrito Federal – SINESP/DF lançou o Edital de Licitação nº 0026/2013, o Edital de Licitação nº 027/2013 e o Edital de Licitação nº 028/2013, todos na modalidade concorrência, cujas contratações compõem o escopo da presente auditoria da Controladoria-Geral do Distrito Federal – CGDF/DF. Dessa forma, o procedimento foi dividido em 3 lotes para a licitação, e resultou nos contratos a seguir:

EDITAL DE LICITAÇÃO Nº 026/2013

A Concorrência nº 026/2013 trata da pavimentação asfáltica, meios-fios, drenagem pluvial e obras de artes especiais no Setor Habitacional Sol Nascente no trecho denominado Trecho 1. Tal Concorrência resultou no Contrato nº 015/2014, celebrado entre a Secretaria de Estado de Infraestrutura e Serviços Públicos do Distrito Federal – SINESP/DF e o CONSÓRCIO NASCENTE, CNPJ 20.700.542/0001-84, composto pelas empresas, conforme a Tabela 1:

Tabela 1 - Composição do Consórcio do Trecho 1

Empresa	CNPJ
ETEC Empreendimentos Técnicos de Engenharia e Comércio Ltda. (empresa líder)	00.505.321/0001-48
BASEVI Construções S.A.	00.016.576/0001-47
CONTERC Construção, Terraplenagem e Consultoria Ltda.	00.536.490/0001-45
CONSTRUTORA ARTEC S.A.	00.086.165/0001-28
GW Construções e Incorporações Ltda.	00.528.786/0001-14
SETA Serviços de Engenharia, Terraplenagem e Administração Ltda.	00.471.912/0001-41
JM Terraplenagem e Construções Ltda.	24.946.352/0001-00



O Contrato nº 015/2014 do Processo nº 112.005.057/2011 importou em R\$ 41.573.080,96, com vigência de 21 meses, assinado em 29 de julho de 2014, e contém, até o encerramento do trabalho de campo de auditoria, a celebração de 5 (cinco) termos aditivos:

- 1) PRIMEIRO TERMO ADITIVO: assinado em 19 de setembro de 2014, com redução por desoneração, com alteração financeira em 1,45%, no montante de R\$ 601.250,82.
- 2) SEGUNDO TERMO ADITIVO: assinado em 12 de junho de 2015, com alteração de subcláusulas de pagamento.
- 3) TERCEIRO TERMO ADITIVO: assinado em 23 de novembro de 2015, com acréscimo por alteração financeira em 7,60% no montante de R\$ 3.112.626,31.
- 4) QUARTO TERMO ADITIVO: assinado em 29 de março de 2016, com prorrogação de prazo.
- 5) QUINTO TERMO ADITIVO: assinado em 17 de junho de 2016, com acréscimo por alteração financeira em 11,51% no montante de R\$ 4.714.600,37 e alteração na composição do Consórcio Nascente. O aditivo não consta nos autos.

EDITAL DE LICITAÇÃO Nº 027/2013

A Concorrência nº 027/2013 trata da pavimentação asfáltica, meios-fios, drenagem pluvial e obras de artes especiais no Setor Habitacional Sol Nascente no trecho denominado Trecho 2. Tal Concorrência resultou no Contrato nº 002/2015, celebrado entre a Secretaria de Estado de Infraestrutura e Serviços Públicos do Distrito Federal – SINESP/DF e o CONSÓRCIO NASCENTE II, CNPJ 21.875.373/0001-86, composto pelas empresas, conforme a Tabela 2:

Tabela 2 - Composição do Consórcio do Trecho 2.

Empresa	CNPJ
ETEC Empreendimentos Técnicos de Engenharia e Comércio Ltda. (empresa líder)	00.505.321/0001-48
BASEVI Construções S.A.	00.016.576/0001-47
CONTERC Construção, Terraplenagem e Consultoria Ltda.	00.536.490/0001-45
CONSTRUTORA ARTEC S.A.	00.086.165/0001-28
GW Construções e Incorporações Ltda.	00.528.786/0001-14
SETA Serviços de Engenharia, Terraplenagem e Administração Ltda.	00.471.912/0001-41
JM Terraplenagem e Construções Ltda.	24.946.352/0001-00



O Contrato nº 002/2015 do Processo nº 112.005.058/2011, importou em R\$ 79.720.828,99, com vigência de 21 meses, assinado em 10 de agosto de 2015, e contém, até o encerramento do trabalho de campo de auditoria, a celebração de 2 (dois) termos aditivos:

- 1) PRIMEIRO TERMO ADITIVO: assinado em 15 de abril de 2016, com redução por desoneração, com alteração financeira no montante de R\$ 1.026.895,26 e acréscimo por alteração financeira no montante de R\$5.000.961,81.
- 2) SEGUNDO TERMO ADITIVO: assinado em 14 de junho de 2016, com alteração na composição do Consórcio Nascente II.

EDITAL DE LICITAÇÃO Nº 028/2013

A Concorrência nº 028/2013 trata da pavimentação asfáltica, meios-fios, drenagem pluvial e obras de artes especiais no Setor Habitacional Sol Nascente no trecho denominado Trecho 3. Tal Concorrência resultou no Contrato nº 003/2015, celebrado entre a Secretaria de Estado de Infraestrutura e Serviços Públicos do Distrito Federal – SINESP/DF e o CONSÓRCIO NASCENTE III, CNPJ 22.035.365/0001-94, composto pelas empresas, conforme a Tabela 3:

Tabela 3 - Composição do Consórcio do Trecho 3.

Empresa	CNPJ
ETEC Empreendimentos Técnicos de Engenharia e Comércio Ltda. (empresa líder)	00.505.321/0001-48
BASEVI Construções S.A.	00.016.576/0001-47
CONTERC Construção, Terraplenagem e Consultoria Ltda.	00.536.490/0001-45
CONSTRUTORA ARTEC S.A.	00.086.165/0001-28
GW Construções e Incorporações Ltda.	00.528.786/0001-14
SETA Serviços de Engenharia, Terraplenagem e Administração Ltda.	00.471.912/0001-41
JM Terraplenagem e Construções Ltda.	24.946.352/0001-00

O Contrato nº 003/2015 do Processo nº 112.001.153/2013, importou em R\$ 66.335.952,40, com vigência de 21 meses, assinado em 14 de agosto de 2015, e o Contrato ainda não teve execução, e contém, até o encerramento do trabalho de campo de auditoria, a celebração de um termo aditivo.

PRIMEIRO TERMO ADITIVO: assinado em 14 de junho de 2016, com alteração na composição do Consórcio Nascente III.



III - DESENVOLVIMENTO DA AUDITORIA

1 - PONTO CRÍTICO DE CONTROLE - Projetos executivos/básicos sem fundamentação.

1.1 - O projeto básico contempla os elementos necessários e suficientes para a caracterização do serviço a ser contratado?

1.1.1 - ORÇAMENTO DEFICIENTE

Fato

O Processo nº 112.004.241/2015 trata do aditivo financeiro (3º Termo Aditivo) de R\$ 3.112.626,31 ao Contrato nº 015/2014 para a execução das obras de pavimentação asfáltica, blocos intertravados, meios-fios e drenagem pluvial no Setor Habitacional Sol Nascente- Trecho 1, em Ceilândia.

No curso do processo nº 112.004.241/2015, em 23/09/2015, o Consórcio apresentou a Carta Proposta objetivando-se o aditivo financeiro no valor de R\$ 3.112.626,31, o que foi atestado pelos executores. A justificativa para o aditivo foi o surgimento de material impróprio encontrado na execução da rede de drenagem pluvial, assim como a escassez de cascalho laterítico.

Embora os laudos de sondagens a trado ST 06, ST 07 e ST 10, encaminhados por meio do Ofício nº 1572/2016-GAB/SINESP, indicassem a presença de argila cinza clara e amarela e o nível de profundidade da água, autor do orçamento da obra não considerou as informações constantes dos laudos na elaboração do orçamento. Então, o surgimento de material impróprio encontrado na execução da rede de drenagem acarretou o acréscimo de novos itens orçamentários:

- 1) Escavação mecânica de valas, profundidade até 3,0m em lodo, argila mole vasa ou presença de lama;
- 2) Transporte de solos moles;
- 3) Esgotamento de valas com a utilização de grupo motor-bomba;
- 4) Enrocamento com pedra marroada.

Já a escassez de cascalho laterítico foi detectada pelo Consórcio, pois o material previsto e orçado das jazidas não foi utilizado. O material não apresentou as características adequadas para ser empregado para enrocamento e nem para as camadas de base e sub-base.

O acréscimo de quantidade de material a ser utilizado refere-se a reaterro de valas (incluindo-se transporte local com caminhão basculante de até 10m³, em via



pavimentada e não pavimentada), escavação mecânica de valas em profundidade de até 3,0m em argila mole, lodo, vasa ou presença de lama, transporte para bota-fora e substituição do material por rachão ou pedra marroada. Também foram incluídos itens novos no orçamento, tais como esgotamento de valas mecanicamente e enrocamento.

O Processo nº 112.001.367/2016 trata do aditivo financeiro de R\$ 4.714.600,37 (5º Termo Aditivo) ao Contrato no 015/2014 para a execução das obras de pavimentação asfáltica, blocos intertravados, meios-fios e drenagem pluvial no Setor Habitacional Sol Nascente - Trecho 1, em Ceilândia.

O acréscimo financeiro foi decorrente dos serviços de escavação mecânica de valas, profundidade até 3,0m em lodo, argila mole vasa ou presença de lama, escavação de vala em solo mole e transporte de material (bota-fora) e substituição de material por rachão.

Constam no processo boletins de Sondagens a Trado (ST): 06, 07 e 10, atestando-se a presença de argila cinza clara e amarela. Entretanto, esses serviços não foram contemplados no orçamento da contratação, conforme a Tabela 4:

Tabela 4- Valores dos Termos aditivos 3 e 5 ao Contrato 015/2014.

Descrição	Unid.	PU	Quantidades		Preço Total	
			3º TA	5º TA	3º TA	5º TA
Esgotamento de valas com a utilização de motor-bomba	hp.h	2,59	44,01	0,00	113,99	0,00
Compactação de aterro 100% Proctor Normal	m ³	2,33	2141,87	9321,95	4.990,56	21.720,14
Carga, manobras e descargas de areia, solos, brita e rachão com caminhão basculante de 6m ³	m ³	0,37	33.933,82	0,00	12.555,51	0,00
Carga e descarga mecânica de solos utilizando caminhão basculante de 5m ³	m ³	1,58	0,00	109.630,54	0,00	173.216,25
Enrocamento de pedras (rachão)	m ³	80,1	981	2.566,26	78.578,10	205.557,43
Transporte de solos moles	m ³ .km	1,29	280.106,57	1.100.370,88	361.337,48	1.419.478,43
Carga de material de 1a categoria (solos de jazida)	m ³	4,54	4.665,33	20.304,72	21.180,60	92.183,43
Escavação, carga e transporte de solos moles DMT 14000m	m ³	37,38	3569,78	0,00	133.438,38	0,00
Fornecimento de cascalho laterítico	m ³	7	4665,33	20.304,72	32.657,31	142.133,04
Carga e transporte de solos moles DMT 33000m	m ³	53,66	0,00	15.536,59	0,00	833.693,42



Escavação mecânica de valas até 3m, em lodo, argila mole ou presença de lama	m ³ .km	5,52	15.378,40	25444,50	84.888,77	140.453,65
Transporte local c/ basculante. 10m ³ em rodovia pavimentada.	t.km	0,35	4.866.170,54	1766374,96	1.703.159,69	618.231,24
Transporte local c/ basculante. 10m ³ em rodovia. Não-pavimentada	t.km	0,45	13.085,67	105094,03	5.888,55	47.292,31
Subtotal (sem BDI)					2.438.788,92	3.693.959,35
SubTotal (com BDI de 27,63%)					3.112.626,30	4.714.600,31
Total (com BDI de 27,63%)						7.827.226,62

PU = Preço Unitário, TA=Termo Aditivo

Causa

Elaboração de orçamento incompleto e inconsistente.

Consequência

Realização de aditivos financeiros com impacto nos princípios da isonomia e da seleção da proposta mais vantajosa.

Recomendação:

Notificar as áreas responsáveis acerca da necessidade de analisar adequadamente os elementos disponíveis e necessários para elaborar o orçamento.

1.1.2 - NUMERO INSUFICIENTE DE SONDAGENS.

Fato

A empresa SAINT-GERMAIN Consultores Associados Ltda, CNPJ nº 01.019.619/0001-00 foi contratada para elaborar o Projeto Integrado de Regularização, composto de Projeto de Trabalho Social, Projeto de Urbanismo e Projeto de Infra-estrutura Urbana, contemplando os projetos de Drenagem Pluvial, Sistema Viário, das Áreas ocupadas irregularmente denominadas "Condomínio Sol Nascente" e "Condomínio Por-do-Sol", localizadas na Região Administrativa de Ceilândia – DF. Dentre os produtos descritos no Termo de Referência, constante no item 4:

- 1) Diretrizes para Trabalho Social;
- 2) Diretrizes para Trabalho de Educação Sanitária e Ambiental;
- 3) Diretrizes para Construção do Cenário de Desenvolvimento;
- 4) Diretrizes para o Projeto de Urbanismo;
- 5) Diretrizes para os Projetos de Infra-Estruturas;



- 6) Projeto Executivo de Pavimentação (estudos preliminares, consulta as concessionárias de serviços públicos, levantamento planialtimétrico cadastral, estudos geológicos e geotécnicos, projeto geométricos horizontal e vertical, projeto de sinalização viária, projeto de pavimentação, orçamento das obras);
- 7) Projeto Executivo de drenagem pluvial (coleta de dados, estudos preliminares, dados e levantamento topográficos, projeto de drenagem, metodologia, orçamento, memória do projeto de lançamento).

No Trecho 1 foram realizados 49 furos de sondagens a trado (ST) ao longo da via, no eixo, com profundidade de 20 a 4,0 cm. Também 21 furos em locais estratégicos nas áreas de construção das bacias de retenção de águas pluviais. A extensão do trecho é de 44.568,00 km de vias e de 2.742,00 km de estacionamentos.

A amostragem da via para fins de estudos geotécnicos foi realizada por meio de sondagens a trado e a percussão, totalizando-se 83 (oitenta e três) furos distribuídos pela área do projeto.

Já no Trecho 2, com extensão de 71.942,00km de vias; 5.987,00km de estacionamentos; 0,650km de baias; 0,231km de retornos, além de 0,502km de rotatórias; totaliza a área aproximadamente de 1.167.000 m².

O número de sondagens e sua localização em planta dependem do tipo da estrutura, de suas características especiais e das condições geotécnicas do subsolo. O número de sondagens deve ser suficiente para fornecer um panorama, o melhor possível, da provável variação das camadas do subsolo do local em estudo.

A profundidade da amostragem em relação ao greide acabado de terraplenagem deve ser de 1,5m ou mais no caso de ocorrência de solos inadequados sujeitos a remoção. Os ensaios geotécnicos devem ser realizados de forma a avaliar os materiais entre 0,0m e 1,5m abaixo da cota do greide final de terraplenagem, por meio da coleta de amostras de solos por horizonte verificado no furo executado. Caso haja mais de um horizonte avaliado na análise tátil-visual, devem ser coletadas e ensaiadas amostras representativas de cada horizonte.

O Manual de Implantação Básica de Rodovia do Departamento Nacional de Infraestrutura e Transporte - DNIT orienta que os perfis de reconhecimento geológico do projeto básico devem informar, preliminarmente, sobre a homogeneidade dos solos encontrados, formação e predominância de suas características físicas.

Os materiais a serem movimentados na terraplenagem, bem como os constituintes do subleito, devem ser caracterizados geotecnicamente, por meio da realização



de investigações dos tipos e das quantidades a serem definidas no plano de sondagens/investigações.

A execução de sondagens, com coleta de amostras ao longo dos segmentos, incluindo horizontes subjacentes ao greide de terraplenagem previsto para fins de orientação de elaboração dos projetos geotécnico/terraplenagem e drenagem profunda, devem obedecer as orientações da Tabela 5:

Tabela 5 - Número mínimo de furos de sondagens (Fonte: Manual do DNIT).

Extensão do Corte	Número Mínimo de Furos de Sondagens
Até 120 m	1 furo
120 a 200 m	2 furos
200 a 300 m	3 furos
300 a 400 m	4 furos
Superior a 400 m	1 furo a cada 150m

Considerando-se que a área de ocupação do Conjunto Habitacional Sol Nascente pode ser considerada uma área especial, o manual de Implantação básica do DNIT recomenda:

Os casos especiais, que exijam a realização de sondagens fora do eixo locado, devem ser considerados em separado, de acordo com as suas condições peculiares. Se, após a realização das sondagens em corte, for constatada a insuficiência de pontos de sondagens programadas, devem ser efetuadas sondagens complementares, intermediárias, de preferência em pontos equidistantes, de duas sondagens já executadas, para uma perfeita identificação dos diferentes horizontes dos solos ocorrentes. Da mesma maneira, se as condições já descritas indicarem deficiência para proceder à classificação dos solos, devem ser estudados pontos intermediários entre os já existentes.

O custo da sondagem representa um valor pequeno em relação ao custo da obra. A tabela 6 mostra o custo da investigação do subsolo.

Tabela 6 - Custo da investigação do subsolo(Fonte: ROWE, 1972)

Tipo de Trabalho	% do custo total da obra	% do custo total da fundação e da obra de terra
Barragem de terra	0,89 – 3,30	1,14 – 5,20
Aterros	0,12 – 0,19	0,16 – 0,20
Docas	0,23 – 0,50	0,42 – 1,67
Pontes	0,12 – 0,50	0,26 – 1,30
Edifícios	0,05 – 0,22	0,50 – 2,00
Estradas	0,20 – 1,55	1,60 – 5,67
Ferrovias	0,60 – 2,00	3,50

Pode-se concluir que toda a investigação geotécnica representa um valor muito pequeno em relação ao valor final do empreendimento. Portanto, fazendo-se uma investigação



adequada do terreno, evitam-se muitos problemas, quer de execução da obra ou de elevação do custo.

Causa

Elaboração do orçamento em desconformidade com os requisitos técnicos necessários e suficientes, notadamente em relação ao número insuficiente de sondagens.

Consequência

- 1) Possibilidade de recalques diferenciais causando o aparecimento de trincas no pavimento;
- 2) Alteração de projeto;
- 3) Elevação do custo das obras;
- 4) Dilatação do prazo de execução.

Recomendação:

- a) Notificar as áreas responsáveis acerca da necessidade de elaborar projetos/orçamentos de obras civis obedecendo aos requisitos normativos elencados na bibliografia apontada.
- b) Fazer uma investigação geotécnica detalhada da área onde será implantada as obras, a partir de sondagens a trado e a percussão, em número suficiente, para caracterizar adequadamente o local, evitando-se elevação dos custos e do prazo de execução.

1.1.3 – ENSAIOS INSUFICIENTES PARA DEFINIÇÃO DO TEOR CAL E PROCEDIMENTO INADEQUADO DA MISTURA.

Fato

Para a execução das obras de pavimentação do Setor Habitacional do Sol Nascente previu-se a utilização de sub-base ou base de solo-cal 3%, conforme os valores constantes na Tabela 7.

Tabela 7 – Quantidade de sub-base ou base empregada nas obras de pavimentação do Sol Nascente.

Descrição do serviço	Unid.	Preço Unit.(R\$)	Quant.	Trechos	Preço Total (R\$)	% do Total da obra
Sub-base ou base de solo-cal com mistura, com 3% de cal	m ³	39,14	99.987,61	1	3.913.515,06	5,25
			149.506,99	2	5.851.703,59	7,43
			166.849,22	3	6.530.478,47	9,89



Nas diretrizes técnicas do Projeto Básico das obras do Sol Nascente, elaborado pela empresa contratada Saint Germain, constam alguns resultados de ensaios, conforme a Tabela 8.

Tabela 8 – Resultados de ensaios de mistura de solos.

Material	Nº de amostras	w _{ot} (%)	γ _s (kg/m ³)	Expansão (%)	ISC (%)
Cascalho com 3% de cal	1	11,3	2148	0,03	90
Cascalho com 5% de cal	1	12,1	2185	0,05	98
Brita Graduada	1	5,8	2170	0,01	102

Observando-se os resultados dos ensaios, conforme tabela acima, conclui-se que o número de amostras é insuficiente para se escolher um teor de cal na mistura, por utilização de única amostra para cada tipo de dosagem.

As Especificações Técnicas para Serviços Rodoviários apresentam a quantidade mínimo de ensaios a ser realizada no material ou serviço, para permitir o controle da qualidade do serviço. Sendo essa quantidade de ensaios geralmente ímpar.

Ademais, a Estatística dispõe de dois parâmetros que correlacionam a qualidade da obra *margem de erro* (o intervalo no qual espero encontrar o dado, podendo ser a média ou uma proporção) e o *nível de confiança* (o percentual que expressa a certeza de que o dado que buscamos realmente está dentro da margem de erro).

Em relação ao procedimento de execução da base e sub-base, considerando o grande volume de mistura solo-cal a ser utilizado, verificou-se a previsão de mistura na pista. Contudo, seria adequada a execução da mistura em usina, tendo em vista proporcionar melhor homogeneização e obter melhor qualidade das estruturas executadas. A literatura nacional ou internacional que trata da estabilização de solo com adição de produtos químicos, cal ou cimento, recomenda o procedimento da mistura sempre em usina, com o intuito de obter um melhor controle do teor de aditivos e da qualidade da mistura.

Causa

Ensaio insuficientes para determinação do teor de cal e definição inadequada do procedimento de mistura.

Consequência

Escolha inadequada do teor de cal a ser aplicado, bem como baixa qualidade dos serviços da estrutura do pavimento, considerando o procedimento de mistura na pista.

Recomendação



- a) Realizar a complementação de pelo menos três ensaios para obtenção de parâmetros mínimos do teor de cal nas vias ainda não executadas;
- b) Realizar a mudança da metodologia de execução da mistura de solo cal, especificamente produzindo a mistura em usina, em substituição ao previsto na composição (na pista).

2 - PONTO CRÍTICO DE CONTROLE - Edital sem previsão de cláusula necessária.

2.1 – Falhas processuais.

2.1.1 - FALHAS NA COMPOSIÇÃO PROCESSUAL.

Fato

Em relação aos processos disponibilizados para análise durante o trabalho de campo da equipe de auditoria, ressalta-se a ausência de documentos necessários à composição processual, com destaque aos mencionados abaixo.

O Processo nº 112.005.058/2011 trata da contratação das obras do Setor Habitacional Sol Nascente para o Trecho 2. Entretanto, embora conste dos autos do processo o Segundo Termo Aditivo e a Minuta do Terceiro Termo Aditivo, não consta dos autos o Primeiro Termo Aditivo ao Contrato nº 002/2015-SINESP, que implicou em alteração contratual com redução por desoneração no valor de R\$ 1.026.895,26 e acréscimo financeiro no valor de R\$ 5.000.961,81.

O Processo nº 112.001.367/2016 trata de Aditivo Financeiro para a pavimentação asfáltica, blocos intertravados, meios-fios e drenagem pluvial no Setor Habitacional Sol Nascente – Trecho 1. Tratam os autos da Minuta do Sexto Termo Aditivo ao Contrato nº 015/2014-SINESP, implicando em alteração financeira com acréscimo de R\$ 4.714.600,37. Entretanto, não consta dos autos o Quinto Termo Aditivo.

Destaca-se que consta no Diário Oficial do Distrito Federal, de 30 de junho de 2016, a publicação do Extrato do Quinto Termo Aditivo ao Contrato nº 015/2014-SINESP, assinado em 17 de junho de 2016, com acréscimo financeiro de 11,51%, no montante de R\$ 4.714.600,37.

Ademais, não obstante tal Minuta supracitada ser nominada como Minuta do Sexto Termo Aditivo, o Quinto Termo Aditivo publicado no DODF contém acréscimo financeiro de valor idêntico ao da Minuta do Sexto Termo Aditivo. Dessa forma, infere a equipe de auditoria que a Minuta poderia tratar do Quinto Termo Aditivo, que não consta dos autos.



Isso posto, foi emitida a Solicitação de Auditoria nº 06/2016, em 27 de outubro de 2016, requerendo a disponibilização pela SINESP do Quinto Termo Aditivo do Contrato nº 015/2014. Contudo, a SINESP se manteve silente e não respondeu a Solicitação, e tampouco apresentou o Termo Aditivo requerido.

Considerando a ausência nos autos do Primeiro Termo Aditivo ao Contrato nº 002/2015, e do Quinto Termo Aditivo ao Contrato nº 015/2014, e considerando ainda a ausência de resposta pela SINESP, reforça-se o entendimento do Controle Interno quanto a falhas na composição processual.

Ante o exposto, resta a observação de que todos os atos que compõem a licitação e contratação devem estar formalizados, e os respectivos instrumentos devem estar juntados aos autos compondo o processo administrativo, em atendimento ao art. 38 da Lei nº 8.666/1993 e ao art. 22, § 1º, da Lei nº 9.784/1999. Este aspecto é de fundamental importância para permitir o controle da licitação e contratação, assim como para a realização do princípio da moralidade administrativa.

Causa

Falhas na composição processual.

Consequência

- 1) Desobediência aos normativos legais na composição da documentação dos autos processuais.
- 2) Impossibilidade de análise do Primeiro Termo Aditivo ao Contrato nº 002/2015 e do Quinto Termo Aditivo ao Contrato nº 015/2014, não constantes nos autos disponibilizados pela SINESP/DF.

Recomendação

Notificar as áreas responsáveis acerca da necessidade de composição processual em atendimento às normas vigentes, mantendo os processos com o registro de todas as informações e documentações de contratação e execução das obras.

2.1.2 – FALTA DE JUSTIFICATIVA PARA O PARCELAMENTO DO OBJETO E DE CRITÉRIOS PARA PARTICIPAÇÃO DAS EMPRESAS NOS LOTES.

Fato

As obras licitadas no Sol Nascente derivam de três procedimentos licitatórios, por divisão da obra em três trechos. Os Contratos de nº 015/2014, 002/2015 e 003/2015 foram



celebrados respectivamente com os Consórcios Nascente (Trecho 1), Nascente II (Trecho 2) e Nascente III (Trecho 3).

Ocorre que não consta da documentação acostada aos autos a comprovação da necessidade e/ou vantagem de licitação com parcelamento em 3 concorrências, considerando que embora as obras tenham sido contratadas por 3 consórcios (Consórcio Nascente, Consórcio Nascente II e Consórcio Nascente III) que venceram as licitações, tais consórcios são constituídos pelas mesmas empresas, em percentuais idênticos de participação, e com as mesmas alterações de constituição societária ao longo das contratações.

Releva observar que, nas contratações em geral, a licitação por lote único torna-se mais satisfatória do ponto de vista da eficiência técnica, considerando ainda a economia de escala e a necessidade de manter a qualidade do empreendimento, haja vista que o gerenciamento permanece todo o tempo a cargo de um mesmo administrador. Dessa forma, haveria um ganho para a Administração pela redução dos preços a serem pagos.

Ao contratar as mesmas empresas nos processos licitatórios parcelados, a SINESP efetuou as contratações sem a aplicabilidade da redução de custos que é proporcionada pela economia de escala quando a contratação é por lote único.

Entretanto, ao parcelar a licitação em lotes, conforme definido nos processos analisados, é necessário comprovar a viabilidade técnica e econômica, de acordo com o art. 23, § 1º, da Lei nº 8.666/93, pois o parcelamento deve trazer benefícios para a Administração licitante, proporcionando um aumento da competitividade e uma consequente diminuição dos custos para a execução do objeto. Porém, não restou comprovado nos autos que o parcelamento seria mais vantajoso para a Administração.

Se a SINESP optou por efetuar a licitação em lotes parcelados, haveria de ter tomado providências para impedir, por meio de restrição no edital das concorrências, que as mesmas empresas constituíssem consórcios de forma a participar de todos os lotes. É necessário privilegiar o princípio da isonomia e da competitividade.

No caso concreto, nas contratações analisadas, ocorre uma violação à competitividade, neutralizando a concorrência. A constituição dos consórcios contratados em todos os lotes, compostos pelas mesmas empresas, demonstra o afastamento da razoabilidade à competição nas concorrências que derivaram tais contratações.

Ademais, na confirmação da falta de justificativa para viabilidade econômica, destaca-se que a equipe de auditoria esteve no local das obras do Sol Nascente e constatou a instalação de um único canteiro de obras para os Trechos 1 e 2, embora conste a instalação de canteiros de obras distintos para cada Contrato. Não obstante tal situação, não consta dos autos a anuência ou mesmo a discordância da SINESP para essa alteração contratual, entendendo a equipe de auditoria que a SINESP se manteve inerte quanto ao fato.



Dessa forma, definindo-se que a SINESP entende ser possível a instalação de um único canteiro de obras para atendimento às obras do Sol Nascente nos Trechos 1 e 2, tal fato demonstra que o canteiro orçado e contratado isoladamente para o Trecho 1 e para o Trecho 2 estaria superdimensionado.

Causa

Falta de justificativas para o parcelamento do objeto, notadamente na viabilidade econômica, e falta de critérios para participação das empresas nas licitações.

Consequência

- 1) Possibilidade de aumento dos custos para a Administração Pública.
- 2) Diminuição da competitividade por concentração das obras no mesmo grupo de empresas.

Recomendação

- a) Notificar as áreas responsáveis quanto à necessidade de estudos adequados acerca da viabilidade econômica e da economia de escala para procedimentos licitatórios;
- b) Notificar as áreas responsáveis acerca da necessidade de incluir em futuros editais de licitação os critérios de restrição de participação das empresas em vários lotes, no intuito de fomentar a competitividade dos licitantes.

IV - CONCLUSÃO

Assim sendo, a Controladoria-Geral do Distrito Federal emitiu o Informativo de Ação de Controle nº 6/2017-DINOE/COLES/SUBCI/CGDF em 02 de fevereiro de 2017, com o encaminhamento à SINESP, contendo os exames realizados na Inspeção acerca da execução das obras do Sol Nascente, conforme Ofício nº 790/2017-GAB/CGDF, de 23 de junho de 2017, e concedendo o prazo de 15 dias para resposta.

Entretanto, considerando a ausência de resposta por parte da SINESP, destaca-se a abertura no Sistema Eletrônico de Informações – SEI do Processo nº 00480-00006662/2017-76, que trata do envio da Planilha contendo o resumo da situação das recomendações do Informativo de Ação de Controle supracitado, por meio do Ofício SEI-GDF n.º 89/2017 - CGDF/SUBCI, de 24 de agosto de 2017, que concedeu, em caráter excepcional, o prazo de 5 dias úteis para complementação dos esclarecimentos ou apresentação de documentos quanto às recomendações não atendidas.



Considerando a não manifestação da Unidade no prazo concedido, a equipe de auditoria mantém as recomendações.

Dessa forma, em face dos exames realizados e considerando as demais informações, foram constatados:

GESTÃO	SUBITEM	CLASSIFICAÇÃO
GESTÃO DE SUPRIMENTOS DE BENS E SERVIÇOS	1.1.1, 1.1.3 e 2.1.2	Falhas Graves
GESTÃO DE SUPRIMENTOS DE BENS E SERVIÇOS	1.1.2 e 2.1.1	Falhas Médias

CONTROLADORIA GERAL DO DF