

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



RELATÓRIO DE INSPEÇÃO Nº 04/2013-DIRAG-I/CONAG/CONT/STC

UNIDADE: ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DE ITAPOÃ – RA XXVIII

PROCESSO Nº: 480.000.257/2013

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

Senhor Diretor,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço nº 50/2013-CONT/STC, de 02/05/2013, do Controlador-Geral da Secretaria de Transparência e Controle do Distrito Federal, apresentamos o relatório decorrente dos trabalhos de inspeção realizada no Processo nº 308.000.208/2012, tendo por objetivo apurar denúncia veiculada em órgãos de imprensa, acerca da supostas irregularidades no processo de aquisição e instalação de lixeiras.

I. ESCOPO DO TRABALHO

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

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

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 Itapoã, durante o exercício de 2012, seguiu as normas de licitação e os princípios da Administração Pública na aquisição e instalação de lixeiras, especialmente quanto à estimativa do quantitativo, preço e especificações dos bens?

PONTOS CRÍTICOS DE CONTROLE

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

PONTOS CRÍTICOS DE CONTROLE

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

QUESTÕES DE AUDITORIA

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



REFERÊNCIA		QUESTÃO DE AUDITORIA		NÚMERO 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 e instalação aos preços praticados no mercado.	C.1	O preço das lixeiras, incluindo a instalação, está condizente com os serviços propostos em planilha orçamentária e 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 fornecimento e instalação de lixeiras públicas no âmbito da RA-XXVIII, nos termos do Edital de Convite nº 12/2012 e Contrato de Execução de Obras nº 308208/2012.

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



Edital de Convite nº 12/2012, a fim de analisar a adequação da despesa à luz da legislação vigente.

A despesa correu à conta do programa de trabalho 15.451.0084.1110.9761 – Execução de Obras de Urbanização – Execução de Obras de Infraestrutura e Urbanização na Cidade do Itapoã, constante da Lei Orçamentária Anual, em favor da empresa CTP Construtora Ltda., CNPJ nº 13.272.280.0001/39, no montante de R\$ 146.941,63, referente à instalação de 180 lixeiras e foi empenhada em 22/11/2012 mediante a NE nº 00211 (a especificação da nota de empenho indica apenas 145 lixeiras), na modalidade global.

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

MATRIZ DE RESPONSABILIDADE - RAXVIII - ITAPOÃ				
PROCESSO Nº 308.000.208/2012				
OBJETO: AQUISIÇÃO E INSTALAÇÃO DE LIXEIRAS				
PROCEDIMENTOS	PARTICIPANTES			
	NOME RESPONSÁVEL	CARGO	MATRÍCULA Nº	ATIVIDADE
Abrir Procedimento Licitatório		Administrador Regional	***.911-*	A1
Elaborar Projeto Básico		Diretora de Obras	***.283-**	E
Elaborar Projeto de Arquitetura		Diretora de Obras	***.283-**	E
Elaborar Caderno de Especificações		Diretora de Obras	***.283-**	E
Elaborar Planilha Orçamentária		Gerente de Execução de Obras	***.125-**	E
Apravar Projeto Básico		Administrador Regional	***.911-*	A2
Emitir Parecer Jurídico		Cbefe ASTEC	***.136-**	E
Aprovar a Despesa		Administrador Regional	***.911-*	A2
Licitar Objeto		Presidente da Comissão de Licitação	**695-*	L
Homologar Licitação e Adjudicar Objeto		Administrador Regional	***.911-*	A1
Assinar Contrato		Administrador Regional	***.911-*	A1
Fiscalizar Contrato		Executor do Contrato	***.126-**	F
Atestar Notas Fiscais		Executor do Contrato	***.126-**	F
Autorizar o Pagamento da Despesa		Administrador Regional	***.911-*	A1
Liquidar e Pagar a		Gerente de	*.***.261-*	P



Despesa		Orçamento, Finanças e Contratos		
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-XXVIII no contexto do presente exame.

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

DIAGRAMA DE VERIFICAÇÃO DE RISCO (DVR)	
BAIXA PROBABILIDADE/ALTO IMPACTO	ALTA PROBABILIDADE/ALTO IMPACTO
• 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.	• 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
• Ausência de retenção de tributos e contribuições previdenciárias.	• 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 às normas básicas de licitação***

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

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

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

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-XXVIII, ao tempo da deflagração da licitação.

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

A Unidade, embasada no Relatório Técnico (fl. 44) elaborado pelo Chefe da Assessoria Técnica, empregou a modalidade Convite, de acordo com o art.23, inciso I, alínea “a”, da Lei 8.666/93, utilizando-se de programa de trabalho destinado à execução de obras de urbanização.

Embora a Equipe de Auditoria julgue inadequada a realização da despesa à conta de obras e serviço de engenharia, conforme esclarecido na Questão de Auditoria A.2 e Questão de Auditoria C.1, a opção adotada pela Unidade deslocaria necessariamente o procedimento licitatório para uma Tomada de Preços, de modo a reunir, em único certame, obras de infraestrutura fracionadas em distintos processos durante o exercício de 2012, como as derivadas dos Processos n.ºs 308.000.022/2012, 308.000.194/2012 e 308.000.221/2012.



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

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

A análise do projeto básico, porém, revelou falhas relativamente à fixação do quantitativo de lixeiras a licitar, identificadas em item próprio do presente relatório (subitem A.2, infra), situação a caracterizar, no plano hipotético da norma do diploma licitatório, vedação ao prosseguimento do certame, a teor do § 4º do art. 7º da Lei Federal nº 8.666/93, apesar de parecer favorável à legalidade do procedimento e da despesa, nos termos de manifestação da ASTEC/RA-XXVIII, emitida em 20/11/2012 (fls. 137 e 138).

Manifestação do Gestor

A implantação de mobiliário urbano foi previsto no mapeamento de elaboração do Plano Plurianual 2012 / 2015, com o estudo das necessidades e prioridades para a Região Administrativa de Itapoã e ainda com as prioridades do gestor em exercício. Em 2012 foi levantada a disposição das lixeiras, como mostra o mapa da página 18 e lista de endereços nas páginas 27 a 30 do processo nº 308.000.208/2012, pontuadas de forma estratégicas, onde se tenha maior visibilidade, utilidade e facilidade do uso tanto para colocar o lixo quanto para sua retirada, tendo o objetivo de diminuir significadamente o volume de lixo nas ruas, otimizando a manutenção da limpeza da cidade.

A Unidade ainda apresentou a seguinte resposta:

Administrativamente a decisão tomada pelo ordenador da despesa do exercício à época foi a de optar e deliberar pelo rito de Carta Convite tendo em vista a disponibilidade de recursos financeiros e orçamentários advindo de emenda parlamentar de fontes difusas.

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

Análise do Controle Interno

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



Anexou ainda abaixo-assinado de moradores da Quadra 378 solicitando a instalação de dois containers, além de ofício da Subsecretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda – SEDEST, no qual se reivindica a implantação de lixeiras próximas ao restaurante comunitário mantido na RA-XXVIII, documentos não correlacionados à realização de estudos técnicos visando a execução do objeto pactuado e respectivos quantitativos, em desacordo 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”.

Com referência à situação jurídica, a Unidade, conforme manifestação da Assessoria Técnica da RA-XXVIII, anexa às justificativas encaminhadas a esta Controladoria, alega que “a decisão tomada pelo ordenador da despesa à época foi a de optar e deliberar pelo rito de Carta Convite tendo em vista a disponibilidade de recursos financeiros e orçamentários advindo de emenda parlamentar”.

A Equipe registra, contudo, que Parecer Técnico da própria ASTEC constante dos autos (fl.44), emitido em 25/10/2012, ratifica a modalidade licitatória adotada pela Unidade a despeito de configurar parcelamento de despesa conforme consignado em nosso relatório preliminar.

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

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

A.2 – QUESTÃO DE AUDITORIA 2

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





Em análise à documentação relativa à definição do objeto a licitar, constatamos que a Unidade não fixou o quantitativo de lixeiras a adquirir, com o grau de precisão previsto na norma do § 4º do art. 7º da Lei nº 8.666/93, entendimento corroborado pela simples leitura do item denominado "Observações Preliminares", integrante do Projeto Básico (fls. 2 a 16), *verbis*:

"Os quantitativos apresentados na planilha da ADMINISTRAÇÃO, não deverão ser tomados como definitivos haja visto que apenas subsidiam a compreensão do conjunto das Obras e/ou Serviços a serem executados, e os preços unitários foram colhidos na Tabela de Preços de Serviços e Insumos - SINAPI - fornecidos pela CEF - Caixa Econômica Federal, e na tabela de Cadastro de Serviços - DE - fornecido pela NOVACAP, no que couber" (destaque nosso) (sic)

Ressaltamos que ao não fixar com exatidão o quantitativo de lixeiras a adquirir, a Unidade comprometeu a consistência das estimativas de preços constantes da planilha orçamentária integrante do ato licitatório, em face da possibilidade de variação futura na entrega do objeto licitado, decorrente de ato discricionário da Administração, em ofensa ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório previsto no art. 3º da Lei Federal nº 8.666/93;

A Equipe registra que a inexatidão do total de lixeiras a adquirir implicou o emprego de diferentes quantitativos no decorrer do próprio ato licitatório, a saber:

- 1) a lista de endereços de instalação das lixeiras, anexa ao projeto básico, estima a aquisição de 145 unidades;
- 2) a planilha orçamentária fixa em 180 o total de unidades a adquirir;
- 3) a proposta da empresa vencedora do certame cota 180 unidades; e
- 4) o quantitativo constante da Nota de Empenho (NE nº 00211/2012) informa a aquisição de 145 lixeiras, no valor de R\$ 146.941,63, preço total cotado pela empresa vencedora do procedimento, relativo à instalação de 180 unidades, conforme planilha orçamentária de referência do certame.

Tem-se, pois, a impossibilidade fática de verificar o quantitativo efetivo das lixeiras adquiridas mediante a análise da documentação acostada aos autos.

Acrescente-se que a planta de arquitetura, no qual constariam os endereços de instalação das lixeiras (145, conforme relação de endereços anexa ao projeto básico) não mais integrava os autos no momento dos exames de campo, segundo informou a Unidade, situação





justificada como “extravio” nos termos do Ofício nº 357/2013/GAB/RA-XXVIII, encaminhado à Equipe em resposta à Solicitação de Auditoria nº 1/2013.

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, situação analisada na Questão de Auditoria C.

Manifestação do Gestor

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

Análise do Controle Interno

Em razão de a Unidade não apresentar justificativas e documentos relativamente às falhas consignadas no presente subitem, nos termos da legislação de regência referida, consideramos mantidas as irregularidades constantes no nosso relatório preliminar.

A.3 – QUESTÃO DE AUDITORIA 3

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

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

- 1) a Unidade não demonstrou no contexto dos autos examinados a adequação do preço estimado de aquisição (R\$ 493,75/unidade) aos praticados em mercado (Contrato de Execução de Obras nº 308208/2012);
- 2) também não revelou aderência a sistema de referência de preços admitido pela jurisprudência do TCDF (SINAPI, VOLARE); e
- 3) a RA-XXVIII não apresentou justificativa à ausência de pesquisa de preços das lixeiras nos autos.

Manifestação do Gestor

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

**Análise do Controle Interno**

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

A.4 – QUESTÃO DE AUDITORIA 4

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

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

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

Manifestação do Gestor

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

Análise do Controle Interno

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

A.5 – QUESTÃO DE AUDITORIA 5

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



A Equipe de Auditoria constatou que o servidor originalmente designado para atuar como executor do Contrato de Execução de Obras nº 308208/2012, conforme qualificação constante da matriz de responsabilidade constante no presente relatório, não desempenhou as funções de fiscalização, nos termos do art. 41 do Decreto nº 32.598, de 15/04/2010, especialmente aos atos relativos à elaboração dos relatórios circunstanciados de execução dos serviços contratados.

A Equipe lembra à Unidade que a emissão de relatórios de execução ao término de cada etapa das obras e serviços 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.

Manifestação do Gestor

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

Análise do Controle Interno

Em razão de a Unidade não apresentar justificativas e documentos relativamente às falhas do presente subitem, consideramos mantidas as irregularidades consignadas no contexto da presente questão de auditoria.

CONCLUSÃO RELATIVA AO ITEM A

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

- 1) não há no contexto do processo analisado parâmetros quantitativos ou estudos técnicos de demanda que suportem a avaliação objetiva da real necessidade da aquisição do conjunto de lixeiras licitado;
- 2) a Unidade não empregou a correta modalidade de licitação (Tomada de Preços), a qual deveria agrupar em um único certame um conjunto de obras públicas executadas no exercício, incluindo a instalação das lixeiras;
- 3) o projeto básico apresentou falhas relacionadas à definição precisa do total de lixeiras a adquirir resultando numa diferença a menor de 35 unidades, quando comparado com o total de equipamentos previstos na planilha orçamentária e o efetivamente empenhado pela Unidade;



- 4) não restou demonstrada pela Administração Regional de Itapoã a compatibilidade da estimativa de preço das lixeiras adquiridas aos praticados em mercado;
- 5) a RA-XXVIII não procedeu ao fracionamento licitatório, visando à otimização dos recursos disponíveis e à ampliação da competitividade do certame, em desacordo com o art. 23, § 1º, da Lei nº 8.666/93; e
- 6) o servidor que atuou como executor do contrato não desempenhou as funções de fiscalização, 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.

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

**Manifestação do Gestor**

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

Análise do Controle Interno

Em razão de a Unidade não apresentar justificativas e documentos relativamente às falhas do presente subitem, consideramos mantidas as irregularidades consignadas no contexto da presente questão de auditoria.

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. Naquele certame a proposta vencedora foi adjudicada à empresa Sermat - Serviços e Materiais de Construção Ltda. CNPJ nº 37.085.537/0001-01, no valor unitário de R\$ 230,00.



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

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

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

- 1) o preço de aquisição das lixeiras pela RA-XXVIII foi 114% superior à proposta vencedora no certame realizado pela NOVACAP, desconsiderados eventuais ganhos de escala entre os dois certames;
- 2) foi 46% 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 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	Valores R\$
01.01.000	Despesas Legais	598,50
02.01.000	Canteiros de Obras (Placa de Obra)	1.274,40
02.01.002	Proteção e Sinalização	88,20
02.01.004	Demolição	309,77
04.00.000	Serviços Complementares e Administrativos	11.756,15
	TOTAL	14.027,02



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\$)	Qtd	Origem da Estimativa de Preço	Total (R\$)
02.01.002	Aluguel de Container tipo escritório com banheiro sem PVC chuveiro frio	545,00	2,00	CEORÇA	1.090,00
02.01.105	Taxa de transporte ida e volta	595,00	1,00	CEORÇA	595,00
02.01.201	Ligação Provisória de Água e instalação Sanitária Provisória, pequenas obras (instalação mínima)	1.387,85	1,00	TCPO	1.387,85
02.01.202	Ligação Provisória de Água para obra e instalação elétrica Provisória, pequenas obras (instalação mínima)	1.034,50	1,00	TCPO	1.034,50
02.01.203	Consumo da obra	274,00	2	CEORÇA	548,00
SUBTOTAL					4.655,35
BDI PROPORCIONAL 29,19%					1.358,90
TOTAL					6.014,25

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 Instalação	Outros Custos Diretos (R\$)	Outros Custos Diretos Adicionais (R\$)	BDI (R\$)	Custo Final (R\$)
493,75	48,41	77,93	25,86	181,76	827,71

2. Decomposição dos Custos Unitários (Licitante Vencedora)

Custo das lixeiras (R\$)	Transporte e Instalação	Outros Custos Diretos (R\$)	Outros Custos Diretos Adicionais (R\$)	BDI (R\$)	Custo Final (R\$)
493,75	37,05	77,93	25,86	181,75	816,34

**Manifestação do Gestor**

A equipe de auditoria não demonstrou detalhadamente a especificação dos equipamentos que utilizou como parâmetro para a análise.

Os equipamentos, objeto do contrato feito pela Administração do Itapoã, foram confeccionadas em chapa de aço nº 16, com alta resistência, com pintura eletrostática, disponibilizando 02 (dois) cestos de forma a atender a legislação de coleta e descarte de resíduos sólidos. Ressaltando que um cesto é destinado a resíduos sólidos e o outro a resíduos orgânicos, objetivando o desenvolvimento da implantação de coleta seletiva.

A Auditoria salienta que houve adição de custos diretos adicionais que não estão correlacionados à execução do objeto. Entretanto, acreditamos que tais custos estão sim diretamente relacionados, pois que se relacionam ao fornecimento e instalação (dois momentos de contratação), à manutenção do canteiro de obras e aos cuidados com os trabalhadores.

Análise do Controle Interno

A Unidade considerou as despesas impugnadas no relatório preliminar da Equipe como necessárias à execução do objeto, mas não encaminhou a esta Controladoria para análise 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.

Registramos que a análise de custos desenvolvida pela Equipe adotou como parâmetro modelo de equipamento licitado pela NOVACAP com características assemelhadas, nos termos do Contrato de Aquisição de Bens 615/2012, conforme consignado na presente questão de auditoria, e cuja cópia poderia ter sido solicitada pela Unidade a esta Controladoria, a título de subsídio às suas justificativas, razão por que mantemos as impropriedades constantes do relatório preliminar.

CONCLUSÃO RELATIVA AO ITEM C

- 1) a RA-XXVIII não evidenciou mediante pesquisa de preços própria o ajustamento do preço unitário estimado das lixeiras contratadas aos praticados em mercado;
- 2) comparativamente ao certame realizado pela NOVACAP, o preço de aquisição das lixeiras adquiridas pela RA-XXVIII foi 114% superior à proposta assemelhada vencedora e 46% acima do preço médio cotado pelas empresas participantes daquele certame, situação que evidencia afronta ao princípio da economicidade, resultando potencial dano ao erário; e



3) houve a inclusão de itens adicionais integrantes de outros custos diretos, no valor de R\$ 6.014,25, não correlacionados à execução do objeto pactuado.

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?

Amostragem das lixeiras instaladas

Com base em lista de endereços anexa ao Contrato de Execução de Obras nº 308208/2012, selecionamos por amostragem 25 lixeiras distribuídas em bairros da RA-XXVIII, conforme tabela abaixo, a fim de estimar a porcentagem de equipamentos efetivamente instalados:

ENDEREÇO	QUANTIDADE
Quadra 01 Conjunto E Lote 01 – Itapoã I	01
Quadra 02 Conjunto O Lote 91 – Itapoã I	01
QL 01 conjunto A– Itapoã II	01
QL 01 conjunto D – Itapoã II	01
Quadra 60 – Del Lago	01
Quadra 02 conjunto P – Fazendinha	01
Quadra 03 conjunto C Lote 02 – Fazendinha	01
Quadra 03 conjunto A Murão – Fazendinha	01
Quadra 378 conjunto B – Área Especial – Del Lago	01
Quadra 378 conjunto I – Del Lago	02
Quadra 378 conjunto E – Del Lago;	01
Quadra 378 conjunto P – Del Lago	01
Quadra 355– Del Lago;	01
Quadra 317– Del Lago;	01
Quadra 59 – Del Lago;	01



Quadra 61 – Em frente à Escola – Del Lago	01
Quadra 318 conjunto N – Del Lago (sem asfalto);	01
Quadra 318 conjunto G – Del Lago (sem asfalto);	01
Quadra 54 – Del Lago;	01
Quadra 01 Conj. H Lt 01 – Fazendinha;	01
Quadra 02 Conj. B – Fazendinha;	01
Quadra 02 Conj. N– Fazendinha;	01
Quadra 02 Conj. G – Fazendinha;	01
Quadra 01 Conj. H Lt 01 – Fazendinha;	01
Quadra 02 Conj. B – Fazendinha;	01
Quadra 02 Conj. N– Fazendinha;	01
Quadra 02 Conj. G – Fazendinha;	01
Quadra 02 Conj. B Murão– Fazendinha	01
TOTAL	25

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

LIXEIRAS AMOSTRADAS X LIXEIRAS OBSERVADAS (DESVIOS) – BAIRROS ITAPOÃ 2012 – PROCESSO Nº 308.000.208/2012					
Bairro	Unidades Amostradas por Bairros	Unidades Observadas por Bairros	Unidades Observadas por Bairros – em %	Desvios Observados por Bairros	Desvios Observados por Bairros – em %
Fazendinha	8	5	62,5%	3	37,5%
Del lago	13	6	46,2%	7	53,8%
Itapoã I	2	1	50%	1	50%
Itapoã II	2	2	100%	0	-
TOTAL AMOSTRADO	25	-	-	-	-
TOTAL E PORCENTAGEM DE DESVIOS	-	-	-	11	44%
TOTAL E PORCENTAGEM		14	56%	-	-

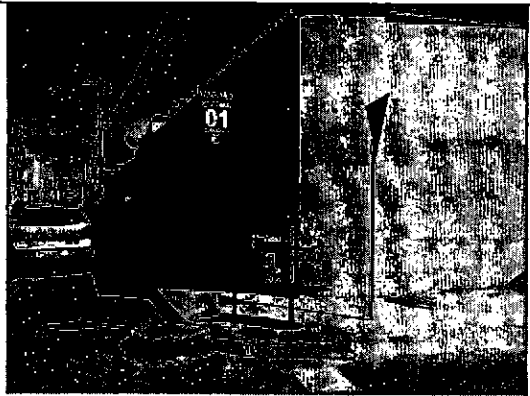
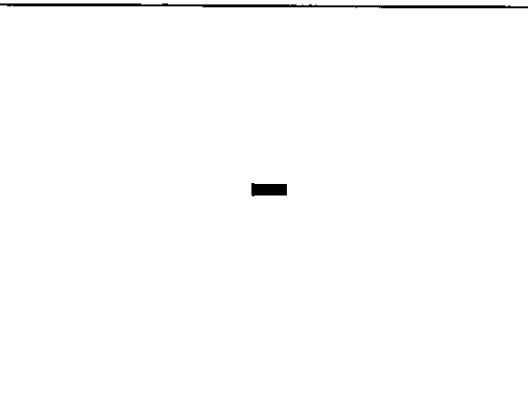


OBSERVADOS					
-------------------	--	--	--	--	--

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

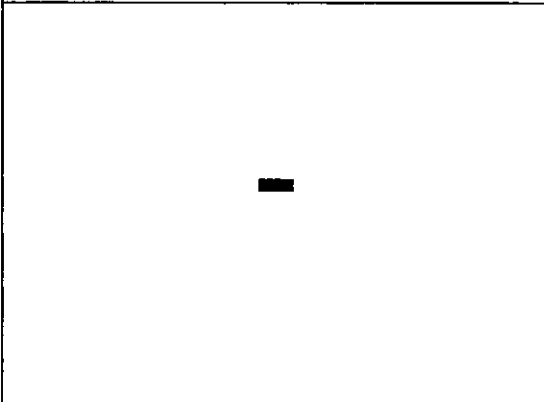
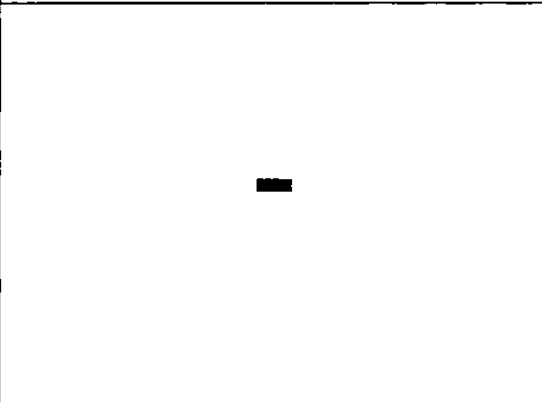
- 1) em relação à lista de endereços anexa ao contrato de execução, foram localizadas nos locais indicados 56% das lixeiras amostradas;
- 2) 44% dos equipamentos não se encontravam nos endereços definidos no projeto básico, evidência quantitativa de descumprimento parcial do objeto pactuado;
- 3) ao todo não foram localizadas 11 lixeiras: 7 no bairro Del Lago (53,8%), 3 no Fazendinha (37,5%) e uma no Itapoã II; e
- 4) com base no erro amostral calculado, a Equipe pode inferir que a proporção de lixeiras não localizadas nos endereços listados pela RA-XXVIII deve se situar entre 24% e 64% (44% mais ou menos 20 pontos percentuais) do total de equipamentos contratados.

Segue abaixo documentação fotográfica da inspeção física:

PROCESSO Nº 308.000.208/2012	
01	02
	
Endereço: Quadra 01 Conj. E Lote 01 - Itapoã I	Endereço: Quadra 02 Conj. O Lote 91 - Itapoã I
Inspeção Física: Lixeira Localizada	Inspeção Física: Lixeira Não Localizada
Situação: Em bom estado	Situação: Lixeira Não Localizada

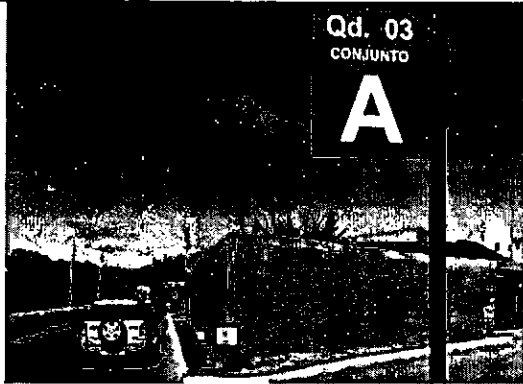


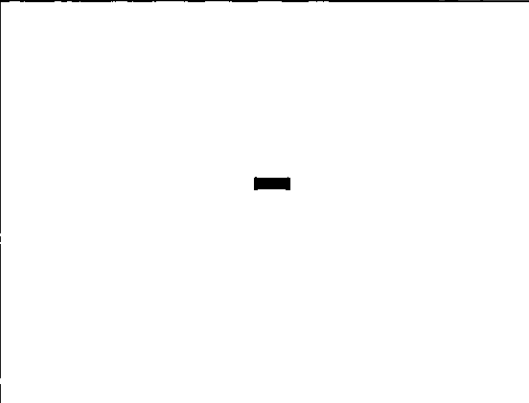
03	04
	
Endereço: QL 01 Conj. A – Itapoã II	Endereço: QL 01 Conj. D – Itapoã II
Inspeção Física: Lixeira Localizada	Inspeção Física: Lixeira Localizada
Situação: Em bom estado	Situação: Em bom estado

PROCESSO Nº 308.000.208/2012	
05	06
	
Endereço: Quadra 60 – Del Lago	Endereço: Quadra 02 Conj. P – Fazendinha
Inspeção Física: Lixeira Não Localizada	Inspeção Física: Lixeira Não Localizada
Situação: Lixeira Não Localizada	Situação: Lixeira Não Localizada



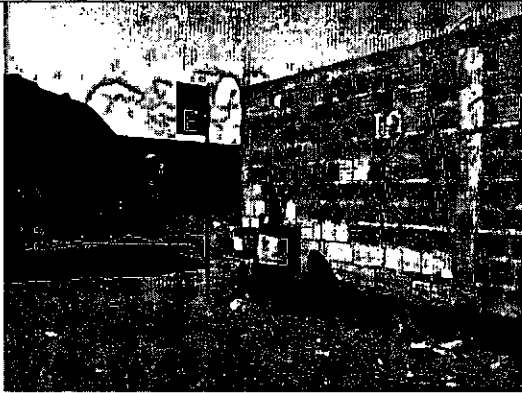


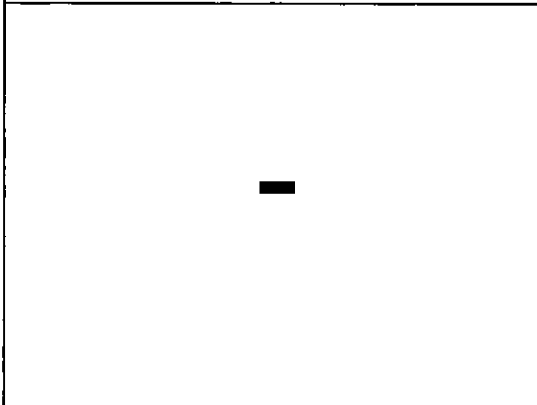
07	08
	
Endereço: Quadra 03 Conj.C Lote 2- Fazendinha	Endereço: Quadra 03 Conj.A Murão - Fazendinha
Inspeção Física: Lixeira Localizada	Inspeção Física: Lixeira Localizada
Situação: Em bom estado	Situação: Em bom estado

PROCESSO Nº 308.000.208/2012	
09	10
	
Endereço: Quadra 378 Conj. B - Del Lago	Endereço: Quadra 378 Conj. I - Del Lago
Inspeção Física: Lixeira Não Localizada	Inspeção Física: Lixeiras Localizadas (2unid)



Situação: Lixeira Não Localizada	Situação: Degradadas
----------------------------------	----------------------

11	12
	
Endereço: Quadra 378 Conj. E – Del Lago	Endereço: Quadra 378 Conj. P – Del Lago
Inspeção Física: Lixeira Localizada	Inspeção Física: Lixeira Localizada
Situação: Em bom estado	Situação: Incendiada

PROCESSO Nº 308.000.208/2012	
13	14
	
Endereço: Quadra 355 – Del Lago	Endereço: Quadra 317 – Del Lago
Inspeção Física: Lixeira Não Localizada	Inspeção Física: Lixeira Localizada



Situação: Lixeira Não Localizada	Situação: Sem adesivos
---	-------------------------------

15	16
	
Endereço: Quadra 59 – Del Lago	Endereço: Quadra 61 em frente a escola –Del Lago
Inspeção Física: Lixeira Não Localizada	Inspeção Física: Lixeira Não Localizada
Situação: Lixeira Não Localizada	Situação: Lixeira Não Localizada

PROCESSO Nº 308.000.208/2012	
17	18
	
Endereço: Quadra 318 Conj. N – Del Lago	Endereço: Quadra 318 Conj. G– Del Lago
Inspeção Física: Lixeira Não Localizada	Inspeção Física: Lixeira Localizada



Situação: Lixeira Não Localizada	Situação: Degradada
----------------------------------	---------------------

19	20
	
Endereço: Quadra 54 – Del Lago	Endereço: Quadra 01 Conj. H Lt 01 – Fazendinha
Inspeção Física: Lixeira Não Localizada	Inspeção Física: Lixeira Não Localizada
Situação: Lixeira Não Localizada	Situação: Lixeira Não Localizada

PROCESSO Nº 308.000.208/2012	
21	22
	
Endereço: Quadra 02 Conj. B – Fazendinha	Endereço: Quadra 02 Conj. N– Fazendinha
Inspeção Física:	Inspeção Física: Lixeira Localizada



Situação:	Situação:
-----------	-----------

23	24
	
Endereço: Quadra 02 Conj. G – Fazendinha	Endereço: Quadra 02 Conj. B Murão– Fazendinha
Inspeção Física: Lixeira Localizada	Inspeção Física: Lixeira Localizada
Situação: Sem adesivo	Situação: Em bom estado

Manifestação do Gestor

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

Análise do Controle Interno

Em razão de a Unidade não apresentar justificativas e documentos relativamente às falhas do presente subitem, consideramos mantidas as irregularidades consignadas no contexto da presente questão de auditoria.

CONCLUSÃO RELATIVA AO ITEM D

Com base nos resultados da inspeção física, a Equipe não dispõe de evidências quantitativas a confirmar a efetiva instalação de todas as lixeiras nos endereços constantes do projeto básico elaborado pela RA-XXVIII, caracterizando a inexecução parcial do objeto.



IV. RECOMENDAÇÕES

Em razão das conclusões apresentadas no presente relatório, recomendamos à Unidade:

- 1) proceder à apuração de responsabilidade disciplinar, nos termos da Lei Complementar nº 840/2011, em razão da utilização indevida da modalidade licitatória na contratação analisada (subitem 2, da conclusão relativa ao item A);
- 2) proceder à apuração de responsabilidade disciplinar, nos termos da Lei Complementar nº 840/2011, em razão da não atuação do executor do contrato legalmente designado (subitem 6, da conclusão relativa ao item A);
- 3) proceder à instauração de Tomada de Contas Especial em face de existência de potencial dano estimado em R\$ 6.014,25 (subitem 3 da conclusão relativa ao item C); de indício de sobrepreço em relação à aquisição de objeto assemelhado pela NOVACAP (subitem 2 relativo da conclusão relativa ao item C); e da ausência de evidências quantitativas a comprovar a efetiva instalação de todas as lixeiras adquiridas (conclusão relativa ao item D); e
- 4) proceder às apurações necessárias em razão da inexecução parcial do objeto contratado, objetivando à aplicação das sanções pertinentes, nos termos do inciso IV, art. 58; art. 66; e art.87, todos da Lei nº 8.666/93, c/c o Decreto nº 26.851/2006 (conclusão relativa ao item D).

Brasília, 29 de agosto de 2013

SECRETARIA DE ESTADO DE TRANSPARÊNCIA E CONTROLE