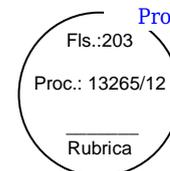




RELATÓRIO FINAL DE AUDITORIA

Auditoria de Regularidade com o objetivo de verificar a razoabilidade dos preços dos contratos emergenciais de limpeza pública entre os anos de 2006 e 2011, além da regularidade da execução dos Contratos nº 26 e 27/2010. Fiscalização nº 1.1003.12.



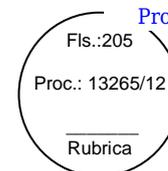
RESUMO

A presente auditoria de regularidade foi realizada no âmbito do Serviço de Limpeza Urbana (SLU) com o objetivo de verificar a razoabilidade dos preços praticados nos contratos emergenciais referenciados nas Decisões nº 48/2011-Reservada, III, e nº 5306/2011, III b, bem como a regularidade da execução dos Contratos nº 26/2010 e 27/2010, conforme Decisão nº 2918/2012. Foram aplicadas as seguintes técnicas de auditoria: revisão analítica, exame dos documentos originais, entrevista e correlação das informações obtidas. Os trabalhos desenvolvidos resultaram nos seguintes achados: 1) sobrepreço nos Contratos nº 26 e 27/2010, bem como no Contrato nº 14/2009, pela utilização, na composição de custos, de índices de produtividade inadequados, excessivo percentual de encargos sociais e inclusão indevida de impostos e contribuições no BDI; falhas na fiscalização e execução dos Contratos nº 26 e 27/2010 que resultaram no pagamento de parcelas de serviços sem a devida disponibilização dos mesmos pela Contratada; 2) sobrepreço em diversos contratos emergenciais executados entre 2006 e 2010, por falhas na especificação e composição de custos dos serviços de varrição manual de vias e logradouros, coleta e transporte de resíduos sólidos domiciliares, coleta e transporte mecanizado de entulhos e varrição mecanizada de vias.



Sumário

1	Introdução	205
1.1	Apresentação	205
1.2	Identificação do Objeto	205
1.3	Contextualização	207
1.4	Objetivos	213
1.4.1	Objetivo Geral.....	213
1.4.2	Objetivos Específicos	213
1.5	Escopo	214
1.6	Montante Fiscalizado	214
1.7	Metodologia	214
1.8	Critérios de auditoria	215
1.9	Avaliação de Controle Interno	215
2	Resultados da Auditoria	215
2.1	QA 2 – Foi regular a execução dos Contratos nº 26 e 27/10?	215
2.1.1	Achado 1 – Sobrepreço na contratação pela utilização, na composição de custos, de índices de produtividade inadequados, excessivo percentual de encargos sociais e pela inclusão indevida de impostos e contribuições no BDI. 215	
2.1.2	Achado 2 – Falhas na fiscalização e execução dos Contratos nº 26 e 27/2010 resultaram no pagamento de parcelas de serviços sem a devida disponibilização dos mesmos pela Contratada.	235
2.1.3	Achado 3 – Pagamento por serviços não executados.....	247
2.2	QA 1 – Os preços praticados nos contratos listados na Decisão Reservada nº 48/11, III e citados na Decisão nº 5306/11, III.b, estão de acordo com os de mercado?.....	253
2.2.1	Achado 4 – Sobrepreço nos serviços de varrição nos contratos com a Empresa Artec Ltda.	254
2.2.2	Achado 5 – Sobrepreço nos contratos com a Empresa Nely Ltda.	276
2.2.3	Achado 6 – Sobrepreço nos contratos com a Empresa Delta Construções S/A.	286
2.2.4	Achado 7 – Sobrepreço nos contratos com a Empresa QUALIX Ltda.	298
2.2.5	Achado 8 – Sobrepreço nos contratos com a Empresa VALOR AMBIENTAL Ltda.....	318
2.2.6	Achado 9 – Sobrepreço nos contratos com a Empresa ENGETÉCNICA Ltda. 329	
2.3	Outros Achados	342
2.3.1	Achado 10 - Sobrepreço no Contrato nº 14/2009, com a Empresa Valor Ambiental, pela utilização, na composição de custos dos serviços de varrição manual, de índices de produtividade inadequados, excessivo percentual de encargos sociais e inclusão indevida de impostos e contribuições no BDI.....	342
3	Conclusão	347
4	Considerações Finais	348
5	Proposições	351



1 Introdução

1.1 Apresentação

Trata o presente relatório de auditoria de regularidade no Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal, com o fito de atender ao Plano Geral de Ação para o exercício de 2012. A presente fiscalização tem como objeto a verificação da razoabilidade dos preços pactuados em contratos emergenciais de limpeza urbana vigentes entre os anos de 2006 e 2012, bem como a verificação da regularidade da execução dos Contratos nº 26/2010 e 27/2010.

2. A execução da presente auditoria compreendeu o período de setembro a novembro de 2012.

1.2 Identificação do Objeto

3. O Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal – SLU, transformado em entidade autárquica do Distrito Federal nos termos da Lei nº 660/94, com denominação estabelecida pela Lei nº 706/94, vincula-se à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (SEDUMA) e tem como missão regular e fiscalizar a Gestão Pública e Ambiental dos Resíduos Sólidos Urbanos, por meio do Sistema de Gerenciamento Integrado, com foco na Inclusão Social¹.

4. Além disso, tem por finalidade a limpeza urbana e o manejo dos resíduos sólidos urbanos, em especial no que se refere ao conjunto de atividades de coleta, triagem, transbordo, transporte, tratamento e destinação final do lixo doméstico e do lixo originário de varrição e limpeza de logradouros e vias públicas, observando-se os dispositivos das Leis Federais nº 11.445/07 e nº 12.305/10.

5. Atualmente, a sua organização e atuação é regida pela Lei nº 4.518/10, que define como suas competências (art. 3º):

I – exercer, em caráter privativo, a integração da organização, do planejamento e da execução das atividades públicas de interesse comum relacionadas à gestão integrada de resíduos sólidos no Distrito Federal;

¹ Missão do SLU, visto em www.slu.df.gov.br (15-06-12).



- II – organizar e prestar, direta ou indiretamente, os serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos no Distrito Federal;
- III – implementar e executar as políticas e diretrizes nacionais e distritais dos resíduos sólidos urbanos no Distrito Federal;
- IV – elaborar e implementar o Plano Diretor de Resíduos Sólidos do Distrito Federal;
- V – promover, supervisionar e controlar a limpeza de monumentos, marcos e esculturas do Distrito Federal;
- VI – supervisionar, controlar e fiscalizar a execução dos serviços de limpeza urbana do Distrito Federal;
- VII – supervisionar, controlar e fiscalizar a destinação final sanitária do lixo coletado;
- VIII – executar projetos de obras destinadas à implementação do Sistema de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos do Distrito Federal;
- IX – elaborar a sua proposta orçamentária e financeira para a execução de suas atividades;
- X – cumprir e fazer cumprir a legislação e as normas de resíduos sólidos, no âmbito de suas atribuições;
- XI – coletar dados e elaborar estudos sobre os resíduos sólidos urbanos, no que tange aos tipos de resíduos gerados, aos resíduos recicláveis e às formas de aproveitamento e comercialização;
- XII – estabelecer, em conjunto com os órgãos reguladores, fiscalizadores e ambientais do Distrito Federal, as respectivas diretrizes para a fiscalização ostensiva da disposição dos resíduos sólidos urbanos;
- XIII – promover e participar de projetos e programas de orientação e educação ambiental de acordo com as diretrizes nacionais e distritais;
- XIV – desempenhar outras atividades relacionadas à política de resíduos sólidos do Distrito Federal.

6. Integram a estrutura básica da SLU as seguintes unidades (art. 4º da Lei nº 4.518/10):

1. Diretoria Geral – DIGER;
2. Conselho de Limpeza Urbana – CONLU;
3. Junta de Controle – JUCON;
4. Ouvidoria – OUVIR;
5. Comissões Permanentes – COMPE;
6. Procuradoria Jurídica – PROJU;



7. Assessoria de Comunicação – ASCOM;
 8. Coordenadoria de Planejamento – COPLAN;
 9. Coordenadoria de Tecnologia da Informação – COINF;
 10. Diretoria Técnica – DITEC;
 11. Diretoria de Operações – DIOPE;
 12. Diretoria de Gestão – DIGES;
7. Por ocasião do desenvolvimento dos trabalhos, encontrava-se como titular do cargo de Diretor-Geral o Senhor Gastão José de Oliveira Ramos.

1.3 Contextualização

8. Durante a realização da fiscalização, autuada no Processo nº 39358/06, cujo objeto abarca a apuração de denúncia apresentada pelo então deputado distrital Augusto Carvalho com respeito aos contratos emergenciais celebrados pelo SLU, o TCDF entendeu necessária a ampliação do escopo do trabalho, que seria mais bem executado no âmbito de uma auditoria de regularidade.

9. Sendo assim, por meio da Decisão Reservada nº 48/2011, III², autorizou a realização do feito.

10. Ainda, por meio da Decisão nº 5306/2011, III, “b”³ (Processo nº 28691/11), determinou a inclusão dos Contratos nº 41/09, 09/10, 31/10 e 05/11 no escopo dessa fiscalização.

11. Nesse ínterim, durante apreciação da Representação nº 08/2012-DA, nos autos do Processo nº 8770/2012, que trata de notícias envolvendo suposta tratativa entre integrantes do grupo de “Carlinhos Cachoeira” com vista ao pagamento de valores indevidos a servidores públicos distritais, decidiu-se por determinar a verificação da regularidade da execução dos Contratos nº 26 e 27/2010

² O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: [...] III - autorizar a realização de auditoria, cujos resultados devem constituir autos apartados, para exame da razoabilidade dos preços praticados nos contratos emergenciais listados à fl. 1828, à exceção dos ajustes firmados com a empresa Serquip Serviços Construções e Equipamentos Ltda., que estão sendo objeto de análise nos autos do Processo nº 41968/2009, permitindo a extração de cópia dos documentos necessários à formação do processo que cuidará desse procedimento de fiscalização e controle; [...]

³ O Tribunal, por maioria, acolhendo voto do Conselheiro RONALDO COSTA COUTO, que tem por fundamento, "in totum", a instrução, decidiu: [...] III. autorizar: [...] b) a inclusão dos Contratos nºs 41/2009, 09/2010, 31/2010 e 05/2011 na auditoria autorizada pela Decisão nº 48/2011;



no bojo da auditoria mencionada (Decisão nº 2918/2012⁴). Tais contratos tem por objeto a execução de limpeza urbana e foram firmados entre o SLU e a empresa Delta Construções S/A.

12. Frise-se que tudo isso encontra amparo ainda no Plano Geral de Ação para o ano de 2012 (Decisão nº 76/2011) que elencou a jurisdicionada como objeto de fiscalização para o referido exercício.

13. Importa ressaltar que a escolha da área de contratos como foco principal de atuação se deve principalmente ao atendimento das demandas da Corte de Contas, fruto de atuações anteriormente levadas a efeito, que resultaram em determinações específicas, bem assim com relação a outros trabalhos de fiscalização e análise de contas realizadas tanto pelo Tribunal quanto pela Secretaria de Transparência e Controle (ex vi Processo GDF nº 480.000.345/11 – cópias em extrato às fls. 1/131 do Anexo I).

Fiscalizações anteriores

14. A seguir, relacionam-se os processos e as correspondentes decisões resultantes de anteriores atuações no SLU:

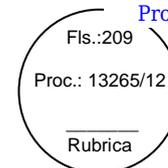
Processo nº 39.358/2006

Ementa: Denúncia apresentada pelo então Deputado Distrital AUGUSTO CARVALHO acerca de possíveis irregularidades em contratos emergenciais celebrados pelo Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal para a coleta, tratamento e disposição final de resíduos sólidos no Distrito Federal.

DECISÃO Nº 48/2011

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I - relevar o atraso no atendimento da diligência interna de que trata o item II da Decisão nº 21/2010; II - negar provimento aos recursos interpostos pelos senhores Ildeu de Oliveira e Luiz Antonio Peres Flores em face do disposto no Acórdão nº 347/2008 e, por via de consequência, manter íntegros os termos dessa deliberação plenária, disso dando ciência aos recorrentes; III - autorizar a realização de auditoria, cujos resultados devem constituir autos apartados, para exame da razoabilidade dos preços praticados nos contratos emergenciais listados à fl. 1828, à exceção dos ajustes firmados com a empresa Serquip Serviços Construções e Equipamentos Ltda., que estão sendo objeto de análise nos autos do Processo nº 41968/2009, permitindo a extração

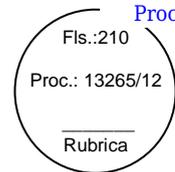
⁴ O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto da Relatora, decidiu: I – conhecer da representação de fls. 01/05; II – determinar a verificação da regularidade da execução dos Contratos nºs 26 e 27/2010 na auditoria autorizada pela Decisão nº 48/11 – Reservada, que originou o Processo nº 13.265/12.



de cópia dos documentos necessários á formação do processo que cuidará desse procedimento de fiscalização e controle; IV - autorizar, ainda, o retorno do feito à Inspetoria de origem.

DECISÃO Nº 51/2007

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, tendo em conta a instrução, em parte, e o parecer do Ministério Público, decidiu: I - tomar conhecimento: a) dos documentos de fls. 408/573; b) da informação nº 82/2007-3ª ICE/Divisão de Auditoria; II – dar provimento à Representação nº 08/2006-DA, homologando a apensação do Processo nº 17613/2006 aos autos em exame; III – determinar, em consequência, ao Serviço de Limpeza Urbana que indique os responsáveis que, por ação ou omissão, deram causa à prorrogação do Contrato nº 39/2000, oriundo da concorrência feita em 2000 e que negligenciaram na elaboração do edital para a nova licitação, podendo, se quiserem, apresentar suas razões de justificativa, ante a possibilidade de aplicação das penalidades previstas nos incisos II e III do art. 57 da Lei Complementar nº 01/94; IV – determinar, mais, a audiência: a) do Senhor mencionado no § 10 da Informação nº 82/2007-3ª ICE/Divisão de Auditoria, para que apresente, em 30 (trinta) dias, suas razões de justificativa para a prorrogação, em caráter excepcional, do Contrato nº 39/2000, tendo em vista a possibilidade de aplicação da multa prevista no inciso III do art. 57 da LC nº 01/94; b) do Senhor mencionado no § 28 da Informação nº 82/2007-3ª ICE/Divisão de Auditoria, para que apresente, em 30 (trinta) dias, as razões de justificativas relativas à carência de medidas no âmbito da então BELACAP, no sentido de adotar as determinações desta Corte relativas ao edital da Concorrência nº 02/2006, entre elas a divisão do objeto em lotes e a adequação dos preços unitários de referência, decorrendo desse fato as Contratações Emergenciais de nºs 09, 10 e 11/2006, cujos procedimentos não atenderam aos preceitos insculpidos no item II.b da Decisão nº 3.500/99, bem como no inciso III, parágrafo único, do art. 26 da Lei 3.500/93, ante a possibilidade de aplicação da multa prevista nos incisos II e III do art. 57 da Lei Complementar nº 01/94; V – dar conhecimento à jurisdicionada que, por meio do item IV da Decisão nº 6.607/06, mesmo que o objeto da licitação seja dividido em lotes, não se vedou a possibilidade de participação de empresas organizadas em consórcio nos certames do Serviço de Limpeza Urbana; **VI – determinar, ainda, ao Serviço de Limpeza Urbana que:** a) esclareça, no prazo de 30 (trinta) dias, se houve pagamento, ou condenação da Autarquia, das multas a que se viu ameaçada caso descumprisse as decisões judiciais apontadas nos autos; **b) considerar, nos contratos que tiverem início em 22.05.07, e para os serviços similares aos aqui analisados, como limite os preços unitários definidos como adequados por esta Corte, conforme Decisão nº 4.221/2006, prolatada no Processo nº 999/01, item II, alínea “b”, de modo a evitar futuras determinações desta Corte com vistas à repactuação desses ajustes;** VII – **determinar ao Serviço de Limpeza Urbana, em especial como forma de assegurar o correto dispêndio pelos serviços prestados nos contratos emergenciais:** a) a imediata retenção de pagamentos e das garantias contratuais existentes nesses ajustes; b) que promova o cálculo e a recuperação dos valores pagos a mais, utilizando, para isso, os preços unitários contidos no § 45 da Informação nº 82/2007-3ª ICE/Divisão de



Auditoria; c) envie a este Tribunal de Contas, como meio de subsidiar as futuras análises desta Corte, a relação detalhada dos pagamentos realizados, recuperados e a realizar dos respectivos contratos, assim que tiver conhecimento desta decisão; VIII – autorizar: a) o envio de cópia do Relatório/Voto do Relator ao Serviço de Limpeza Urbana, como subsídio ao melhor cumprimento das diligências ora determinadas; b) o retorno dos autos à 3ª ICE, para as providências pertinentes. Vencido o Conselheiro RENATO RAINHA, no seguinte adendo ao voto do Relator: “determine, ainda, ao Serviço de Limpeza Urbana que, em homenagem ao princípio da ampla concorrência em procedimentos licitatórios e com vistas à obtenção do melhor contrato para a Administração Pública, admita que as empresas que se mostrarem interessadas na contratação emergencial a ser realizada neste mês de maio, possam ofertar as suas propostas de preços, bem como os documentos de habilitação técnico-jurídico-financeira.” (grifo nosso)

DECISÃO Nº 4943/2013

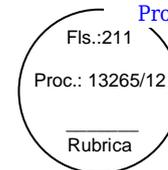
O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – tomar conhecimento do documento de fl. 1959 e da Certidão de Óbito, emitida pelo 1º Ofício de Notas, Registro Civil e Protesto do Distrito Federal, noticiando o falecimento do Sr. ILDEU DE OLIVEIRA; II - declarar extinta a multa aplicada ao Sr. ILDEU DE OLIVEIRA, por meio da Decisão nº 101/2008 e do Acórdão nº 247/2008, em razão de seu óbito, dando ciência à Dra. MARIA CRISTINA FERREIRA DE OLIVEIRA DA COSTA em função do expediente de fl. 1959; III - autorizar o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento para fins de arquivamento.

Processo nº 41968/2009

Ementa: Representação nº 08/2009-MF, originária do Ministério Público junto a esta Corte, sobre possível favorecimento à empresa Serquip Serviços, Construções e Equipamentos Ltda., em virtude de contrato emergencial, objetivando a coleta de resíduos de serviços de saúde do Distrito Federal, demandando o "Parquet" especial que “seja analisada a regularidade dos contratos firmados e a fiscalização da execução desses ajustes”.

DECISÃO Nº 6574/2010

O Tribunal, por maioria, acolhendo voto do Conselheiro RENATO RAINHA, fundamentado em sua declaração de voto, elaborada nos termos do art. 71 do RI/TCDF, decidiu: I - tomar conhecimento: a) do resultado da auditoria determinada, considerando-a cumprida; b) dos documentos às fls. 64/472 e 485/677; II - considerar satisfatoriamente cumprida, pela empresa Serquip Serviços, Construções e Equipamentos Ltda., a diligência determinada no item V.a da Decisão Reservada nº 101/2008; **III - determinar: a) nos termos do § 4º da Emenda Regimental nº 01/1998, a conversão dos autos em tomada de contas especial; b) a citação: b.1) da Srª Maria de Fátima Ribeiro Có, ex-dirigente do Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal - SLU/DF, para apresentação, no prazo de 30 (trinta) dias, de sua defesa em relação aos achados de auditoria, por ter infringido o art. 7º, § 2º, inciso II, c/c o art. 26, parágrafo único, incisos II e III, todos da Lei nº 8.666/1993, que apontam para um prejuízo ao erário de**



R\$ 4.002.869,68 (quatro milhões, dois mil, oitocentos e sessenta e nove reais e sessenta e oito centavos) atualizado até agosto/2010, alertando, desde já, sobre a possibilidade de aplicação das sanções estabelecidas no art. 60 da Lei Complementar nº 01/1994; b.2) da empresa Serquip Serviços, Construções e Equipamentos Ltda., a fim de apresentar, no prazo de 30 (trinta) dias, as justificativas quanto às diferenças apontadas no relatório de auditoria, em relação às suas planilhas de composição de preços relativas aos Contratos nºs 10/2007; 22/2007; 12/2008; 23/2008; 10/2009 e 36/2009, firmados com o Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal, para execução de serviços de coleta e transporte de resíduos sólidos de serviços de saúde e operação e manutenção da Usina de Incineração do Lixo Especial - UILE, que apontam para um prejuízo ao erário de R\$ 4.002.869,68 (quatro milhões, dois mil, oitocentos e sessenta e nove reais e sessenta e oito centavos) atualizado até agosto/2010, observado o disposto no art. 25, § 2º, da Lei nº 8.666/1993; **IV - autorizar:** a) o envio aos citados no item anterior de cópia do relatório/voto do Relator, bem como do relatório, dos Papéis de Trabalho e planilhas resultantes da referida auditoria, para subsidiar suas defesas; **b) a autuação de autos apartados, para verificação da economicidade dos Contratos Emergenciais nºs 01, 05 e 08/2010, firmados entre o SLU e a empresa Serquip, para coleta e tratamento dos resíduos sólidos de saúde, determinando, desde já, que a Jurisdicionada encaminhe a esta Corte as planilhas de composição de custos incorridos pela empresa na execução dos referidos contratos;** c) o envio de cópia do processo ao Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, para as apurações e providências de sua alçada, tendo em conta as evidências apresentadas nos §§ 52 a 63 da Informação nº 058/2010-3ª ICE, por afronta ao art. 89 da Lei nº 8.666/1993, caracterizando ilícito penal; V - dar conhecimento ao MPC/DF desta decisão; VI - determinar o retorno dos autos à 3ª ICE, para as providências pertinentes. Vencido o Relator, que manteve o seu voto. (grifo nosso)

Processo nº 28691/2011

Ementa: Contrato Emergencial nº 5/11, celebrado entre o Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal e a empresa QUEBEC Construções e Tecnologia Ambiental Ltda., por dispensa de licitação, com fundamento no inciso IV do art. 24 da Lei nº 8.666/93.

DECISÃO Nº 5306/2011

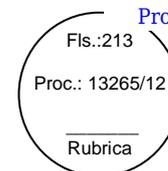
O Tribunal, por maioria, acolhendo voto do Conselheiro RONALDO COSTA COUTO, que tem por fundamento, "in totum", a instrução, decidiu: I. tomar conhecimento; a) dos Contratos Emergenciais nºs 11/2007, 23/2007, 09/2008, 20/2008, 07/2009, 15/2009, 41/2009, 09/2010, 31/2010 e 05/2011, celebrados pelo Serviço de Limpeza Urbana do DF - SLU para fazer face aos serviços de operação e manutenção do Aterro do Jóquei; b) dos demais documentos anexados aos autos, Anexos I a VI e fls. 01/24; II. determinar ao SLU/DF que, no prazo de 30 (trinta) dias: a) apresente circunstanciados esclarecimentos acerca das medidas adotadas em face das conclusões apresentadas pelo Grupo de Trabalho instituído pela Instrução Normativa nº 92, de 24/08/2010, acerca das irregularidades identificadas na execução dos contratos emergenciais firmados com a



empresa Valor Ambiental Ltda.; b) indique os executores do Contrato nº 23/2007 celebrado com a empresa Valor Ambiental Ltda.; **III. autorizar:** a) com vistas à aplicação da penalidade prevista no art. 57, II, da Lei Complementar nº 1/94, a audiência para apresentação de justificativa, no prazo de 30 (trinta) dias: a.1) dos senhores nominados no parágrafo 103 da instrução por não terem adotado as medidas necessárias à realização de novo procedimento licitatório, ocasionando a assinatura dos Contratos Emergenciais nºs 11/2007, 23/2007, 09/2008, 20/2008, 07/2009, 15/2009, 41/2009, 09/2010, 31/2010 e 05/2011; a.2) da responsável indicada no parágrafo 115 da informação ante o descumprimento dos requisitos exigidos para a realização da dispensa de licitação, previstos no inciso IV do art. 24 e no art. 26 da Lei nº 8666/93, em especial a justificativa da escolha da contratada; a.3) dos executores dos Contratos nºs 09/2008, 20/2008, 07/2009, 15/2009, 41/2009 e 09/2010, nominados no parágrafo 117, bem assim daqueles a serem indicados pelo SLU, nos termos do item II.b acima, acerca das conclusões apresentadas pelo Grupo de Trabalho instituído pela Instrução Normativa nº 92, de 24/08/2010; **b) a inclusão dos Contratos nºs 41/2009, 09/2010, 31/2010 e 05/2011 na auditoria autorizada pela Decisão nº 48/2011;** c) a devolução dos autos à 1ª ICE, para os devidos fins. Parcialmente vencida a Relatora, que manteve o seu voto, no que foi seguida pelo Conselheiro-Substituto PAIVA MARTINS. (grifo nosso)

DECISÃO Nº 1802/2013

O Tribunal, pelo voto de desempate do Senhor Presidente, proferido com base no art. 84, VI, do RI/TCDF, que acompanhou o posicionamento da Relatora, Conselheira, ANILCÉIA MACHADO, decidiu: I - tomar conhecimento: a) do Pedido de Reexame de fls. 392/397 e anexos (fls. 398/410), nos termos dos arts. 33, 34 e 47 da Lei Complementar nº 1/94, c/c o art. 189 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Distrito Federal, conferindo efeito suspensivo aos itens I, "c", e III, "c", da Decisão nº 470/13 e do Acórdão nº 28/13, no tocante aos recorrentes; b) do requerimento formulado pelo Senhor Alexandre Gonçalves (fl. 390), deferindo o pedido de parcelamento da multa aplicada nos termos do item III, "b", da Decisão nº 470/13 e do Acórdão nº 28/13, no valor de R\$ 1.169,80 (mil cento e sessenta e nove reais e oitenta centavos), em 06 (seis) parcelas mensais e sucessivas, atualizadas monetariamente, conforme Lei Complementar nº 435/01 e Emenda Regimental nº 13/03, nos termos do art. 27 da Lei Complementar nº 1/94, c/c os arts. 179, 180 e 186 do RI/TCDF, alertando-o de que: b1) o débito deve ser atualizado antes do pagamento da primeira parcela; b2) pode ser utilizado o Sistema de Índices e Indicadores Econômicos e de Atualização de Valores - SINDEC, disponível no portal www.tc.df.gov.br, para atualizar, em janeiro de cada ano, os valores devidos ao erário; b3) os comprovantes de pagamento das parcelas deverão ser enviados mensalmente ao Tribunal para futura expedição de quitação do débito; b4) o pedido de parcelamento implica confissão da dívida apurada; b5) o não recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor; c) do documento de fl. 391, dando quitação ao Sr. Carlos Victor Duboc Bahia quanto à penalidade a ele aplicada nos autos, na forma do acórdão apresentado pela Relatora; II - autorizar: a) a ciência: a1) dos recorrentes quanto ao teor desta decisão, nos termos do § 2º do art. 4º da Resolução TCDF nº 183/07, com o alerta de que o



recurso ainda carece de apreciação de mérito; a2) dos demais responsáveis indicados no item I; b) o retorno dos autos à SEACOMP, para os devidos fins. Presidiu a sessão o Presidente, Conselheiro INÁCIO MAGALHÃES FILHO. Votaram os Conselheiros MANOEL DE ANDRADE, RENATO RAINHA, ANILCÉIA MACHADO e PAULO TADEU e o Conselheiro-Substituto PAIVA MARTINS. Participou o representante do MPJTCDF Procurador-Geral DEMÓSTENES TRES ALBUQUERQUE.

Considerações sobre o objeto auditado

15. De modo geral, o SLU inspira muita cautela em face das apurações levadas a efeito nos autos do Processo nº 39358/06, que trata da denúncia ofertada pelo então deputado distrital Augusto Carvalho, e da instauração de Tomada de Contas Especial determinada pela Decisão nº 6574/10, III.a (Processo nº 41968/09).

16. Além disso, a Autarquia conta com restrito corpo técnico próprio, sendo que as principais funções estratégicas são exercidas por profissionais que não pertencem à carreira do SLU.

17. Por fim, cumpre ressaltar que não há na Autarquia um sistema automatizado e integrado de aferição de serviços executados, fato que diminui a confiabilidade dos controles internos e onera sobremaneira os recursos humanos da jurisdicionada.

1.4 Objetivos

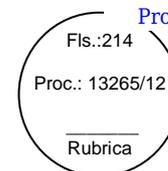
1.4.1 Objetivo Geral

18. A presente auditoria tem como objetivo geral a verificação da razoabilidade dos preços praticados nos contratos emergenciais referenciados nas Decisões nº 48/11-Reservada, III, e nº 5306/11, III.b, bem como a regularidade da execução dos Contratos nº 26 e 27/10 (Decisão nº 2918/12).

1.4.2 Objetivos Específicos

19. Responder às seguintes Questões de Auditoria (QA):

- QA 1: Os preços praticados nos contratos listados à fl. 5 (Decisão Reservada nº 48/11, III) e citados na Decisão nº 5306/11, III.b, estão de acordo com os de mercado?
- QA 2: Foi regular a execução dos Contratos nº 26 e 27/10?



20. Tendo em vista a maneira como foram executados os serviços de auditoria optou-se, no presente Relatório, por responder à QA 2 em momento anterior ao tratamento da QA 1.

1.5 Escopo

21. As atividades de auditoria foram levadas a efeito no Serviço de Limpeza Urbana, especificamente na área gestora dos contratos, abrangendo o período de 2006 a 2012.

1.6 Montante Fiscalizado

22. O montante a ser auditado é da ordem de R\$ 500.000.000,00 (quinhentos milhões de reais), fruto do somatório dos valores de todos os contratos emergenciais listados à fl. 4 (fls. 1828 do Processo nº 39358/2006 - Decisão nº 48/2011), daqueles incluídos por força da Decisão nº 5306/2011, e, ainda, dos valores relativos aos Contratos nº 26 e 27/2010, incluídos no escopo em razão do item III da Decisão nº 2918/12. Inclui-se nesse montante também o Contrato nº 14/2009, que foi avaliado tendo em vista a similaridade com os que são objeto da QA 02.

1.7 Metodologia

23. Foram realizados exames documentais e extraídas informações dos diversos processos de contratação e de execução dos contratos referentes ao objeto fiscalizado. Além disso, foram realizadas entrevistas com servidores incumbidos da fiscalização do objeto, bem como inspeções aos locais de prestação dos serviços.

24. Para verificação dos preços pactuados, foram elaboradas composições de custo de mercado à época da contratação, tendo como referência convenções coletivas de trabalho (fls. 120/176 do Anexo V), índices (fls. 109/119 do Anexo V) e preços de referência do mercado, conforme premissas apresentadas no PT-04 (fls. 01/04 do Anexo II). Com isso, foi possível cotejar os valores contratados com os de mercado. Os PT-05 ao PT-12 (fls. 05/226 do Anexo II e fls. 01/74 do Anexo III) se referem aos custos de mão de obra e equipamentos afetos as serviços auditados entre os anos de 2006 e 2012.

25. Para avaliação da execução dos contratos, confrontaram-se as



propostas apresentadas pela empresa por ocasião da contratação com as evidências obtidas no decorrer dos trabalhos de auditoria.

1.8 Critérios de auditoria

26. Os critérios utilizados na presente auditoria foram extraídos dos seguintes normativos:

- Constituição Federal;
- Lei n.º 8.666/93;
- Lei n.º 4.320/64;
- Decreto Lei nº 5.452, de 1º DE maio de 1943;
- Decreto n.º 32.598/10;
- Convenções coletivas de trabalho, de 2006 a 2012;
- Preços de mercado de materiais, veículos e equipamentos.

1.9 Avaliação de Controle Interno

27. Foi dispensada a avaliação dos controles internos em face da necessidade de cumprimento das Decisões nº 48/11, 5306/11 e 2918/12, que já apontaram as áreas de interesse de atuação desta auditoria em função dos indícios de irregularidades reconhecidos pela Corte de Contas no âmbito das fiscalizações e representação que lhes deram ensejo.

2 Resultados da Auditoria

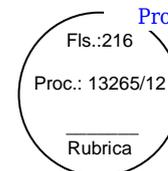
2.1 QA 2 – Foi regular a execução dos Contratos nº 26 e 27/10?

Não. Houve falhas na contratação e na execução do objeto que resultaram em prejuízo ao erário. Além disso, más práticas de gestão e fiscalização dos contratos contrariaram os princípios da isonomia e da eficiência na gestão pública.

2.1.1 Achado 1 – Sobrepreço na contratação pela utilização, na composição de custos, de índices de produtividade inadequados, excessivo percentual de encargos sociais e pela inclusão indevida de impostos e contribuições no BDI.

Critério

28. Os critérios utilizados foram os preços de mercado da época, sendo



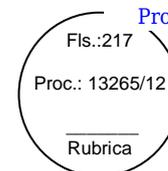
que foi estipulada uma margem de tolerância de 10 % (dez por cento), que encontra respaldo no uso subsidiário do Art. 102, § 6º, III, da Lei Federal nº 12.708, de 17 de agosto de 2012 (Lei de Diretrizes Orçamentárias), a saber:

“mantidos os critérios estabelecidos no caput, deverá constar do edital e do contrato cláusula expressa de concordância do contratado com a adequação do projeto básico, sendo que as alterações contratuais sob alegação de falhas ou omissões em qualquer das peças, orçamentos, plantas, especificações, memoriais e estudos técnicos preliminares do projeto não poderão ultrapassar, no seu conjunto, 10% (dez por cento) do valor total do contrato, computando-se esse percentual para verificação do limite do § 1º do art. 65 da Lei no 8.666, de 1993”

Análises e Evidências

29. De posse da proposta de preços da empresa Delta para os Contratos nº 26/2010 (fls. 04/51 do Anexo V) e nº 27/2010 (fls. 52/96 do Anexo V), da planilha estimativa do Edital de Concorrência nº 03/2007 – CEL/SLU (fls. 01/146 do Anexo VI), bem como de documentos de controle da execução dos contratos, passou-se à análise dos preços propriamente dita. Para a execução dos trabalhos, verificou-se a conformidade dos preços unitários cobrados pela Contratada frente à composição de custos elaborada pela equipe do TCDF (PT-13 ao PT-16 para o Contrato 26/2010, fls. 75/170 do Anexo III, e PT-18 ao PT-21 para o Contrato 27/2010, fls. 182/229 do Anexo III e fls. 01/45 do Anexo IV), que buscou reproduzir os preços praticados no mercado à época. Para a elaboração das planilhas de composição de custo foram realizadas consultas à doutrina especializada, a convenções coletivas de trabalho, a índices de mercado, bem como a decisões plenárias afetas ao objeto da auditoria .

30. Apresentam-se, a seguir, os pontos de divergência identificados como causadores de prejuízo por ocasião da comparação entre as planilhas elaboradas pela equipe de auditoria e a composição de custos do Projeto Básico da Concorrência nº 03/2007 – CEL/SLU, que embasou a proposta de preços da empresa Delta. Em sequência, é feito o cotejamento entre os valores pagos nos



Contratos nº 26 e 27/2010 e os⁵ mercado.

1) Serviço de Varrição Manual de Vias e Logradouros

1.1) *Quantidade da mão-de-obra direta necessária*

31. De acordo com o orçamento estimativo do edital, ao tratar da mão de obra necessária para a varrição manual de vias, foi estabelecida uma produtividade de 1800 m de sarjeta/dia/homem para ambos os Contratos em análise (fls. 66 e 74 do Anexo VI). Tal produtividade está abaixo do que preconiza a literatura especializada, que recomenda a utilização de 3200 a 3600 m de sarjeta/homem/dia (fl. 97 do Anexo V).

32. Ainda, no estudo “Resíduos Sólidos: Otimização do Sistema de Varrição Pública”, publicado pela Rede Nacional de Capacitação e Extensão Tecnológica em Saneamento Ambiental – ReCESA em 2009, que foi realizado pelo Núcleo Regional Centro-Oeste de Capacitação e Extensão Tecnológica em Saneamento Ambiental e consta no Volume 32, pag. 421, do Processo de Contratação da Empresa Delta, dá-se como produção diária média do trabalhador o valor de 500 metros de sarjeta varrida por hora de trabalho (fls. 99/129 do Anexo IV).

33. Para cidades de porte médio a grande, a menor produtividade encontrada, e constante das duas referências acima citadas, é a da cidade de João Pessoa, PB, no valor de 1450 m de via por trabalhador por dia, o que equivale a 2900 m de sarjeta por dia. Esse foi o valor utilizado nas composições de mercado elaboradas pela equipe de auditoria.

34. Alterando a proposta do orçamento estimativo, a Contratada assumiu como produtividade média, em sua Proposta de Preços, o valor de 1500 m de sarjeta/homem/dia para ambos os lotes (fls. 22 e 70 do Anexo V).

35. Durante a execução dos contratos ficou comprovada a inadequabilidade do índice de produtividade empregado na contratação. As planilhas de controle de equipes (fls. 01/330 do Anexo VII e fls. 01/108 do Anexo VIII), elaboradas mensalmente pelo SLU, juntamente com as medições dos contratos (fls. 06/57 do Anexo IX), demonstram que a empresa Delta tinha condições de executar o serviço com uma produtividade de 2720 m de sarjeta/dia/gari, conforme resumos a

⁵ “Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos no Brasil, João Pessoa, PB, 2003” de autoria de José Dantas de Lima



seguir:

Tabela 1 - Produtividade do Lote 1 - Contrato 26/2010 *

MÊS	QUANTIDADE VARRIDA (km)	Mão de Obra (Homem*Dia)	Produtividade (km/Homem/Dia)	Quantidade Diária de Homens Prevista na Proposta **	Quantidade média de Homens Disponibilizada por Dia ***	Percentual de mão de Obra não Disponibilizado
mai/11	46.271,99	27930	1,66	1278	1113	13%
jun/11	51.125,17	22171	2,31	1278	884	31%
jul/11	51.646,08	21850	2,36	1278	871	32%
ago/11	51.869,96	23377	2,22	1278	932	27%
set/11	49.079,96	21781	2,25	1278	868	32%
out/11	48.837,55	21679	2,25	1278	864	32%
nov/11	47.350,41	20717	2,29	1278	826	35%
dez/11	50.452,49	23317	2,16	1278	929	27%
jan/12	52.928,36	22356	2,37	1278	891	30%
fev/12	49.179,87	Dados indisponíveis em formato digital	-	1278	-	-
mar/12	52.261,89	22336	2,34	1278	890	30%
abr/12	43.831,33	18762	2,34	1278	748	41%

* O Contrato prevê a varrição de 50.000 km/mês

** 894,68 varredores diurnos e 383,43 noturnos, conforme fl. 22 do Anexo V

*** Para varrer os valores medidos

Tabela 2 - Produtividade do Lote 3 - Contrato 27/2010 *

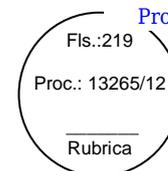
MÊS	QUANTIDADE VARRIDA (km)	Mão de Obra (Homem*Dia)	Produtividade (km/Homem/Dia)	Quantidade Diária de Homens Prevista na Proposta **	Quantidade média de Homens Disponibilizada por Dia ***	Percentual de mão de Obra não Disponibilizado
mai/11	11.103,89	6675	1,66	486	266	45%
jun/11	17.856,46	8216	2,17	486	328	33%
jul/11	21.271,38	9213	2,31	486	368	24%
ago/11	21.338,07	7856	2,72	486	313	36%
set/11	20.815,80	8448	2,46	486	337	31%
out/11	20.745,36	9089	2,28	486	363	25%
nov/11	21.124,73	7788	2,71	486	311	36%
dez/11	23.118,53	8609	2,69	486	343	29%
jan/12	21.808,53	Não disponibilizados em meio digital	-	486	-	-
fev/12	20.140,73		-	486	-	-
mar/12	22.390,34		-	486	-	-
abr/12	16.455,08		-	486	-	-

* O Contrato prevê a varrição de 19.000 km/mês

** 340 varredores diurnos e 146 noturnos, conforme fl. 70 do Anexo V

*** Para varrer os valores medidos

36. Entende-se que, tendo em vista a elevada margem auferida pela empresa, não havia um compromisso elevado em se buscar a eficiência nos serviços, motivo pelo qual sua produtividade se apresenta inferior ao limite mínimo



verificado na literatura. Ainda assim, essa produtividade é superior à apresentada no edital e na proposta.

37. Outra forma de se verificar a grande diferença entre a produtividade considerada na contratação e a encontrada na execução, também apresentadas nas tabelas acima, é pelo cotejamento da quantidade de trabalhadores prevista no contrato, para executar o plano de varrição, e a realmente utilizada. Ressalte-se que a mão-de-obra prevista executaria a varrição de 50.000km mensais no Lote 1 e 19.000km mensais no Lote 2, enquanto a mão-de-obra disponibilizada, em geral, executou a varrição de quantidade igual ou maior do que o previsto nos Contratos.

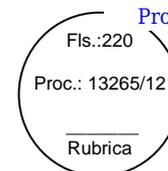
38. Os resumos acima mostram, além da falta de uniformidade e padronização do serviço, a incoerência do valor adotado no edital, que foi ainda reduzido pela empresa Delta em sua composição de custos.

39. Dessa forma, verifica-se que, apesar da literatura especializada preconizar os índices aceitáveis de produtividade da mão-de-obra para os serviços de varrição, na contratação analisada foram utilizados índices de produtividade cerca de 50% menores que o adequado, levando a uma superestimativa da quantidade de mão-de-obra necessária para o serviço da ordem de 100%.

40. Cumpre salientar que os custos de mercado elaborados pela equipe de Auditoria não buscaram retratar os serviços da empresa Contratada, mas o mercado em geral, que deveria ter sido base para a licitação da qual se originaram os contratos em análise.

1.2) Custo da mão-de-obra direta

41. Na composição de custo da mão-de-obra, os valores de salários do edital encontram-se adequados e de acordo com a convenção coletiva de trabalho vigente. Todavia, o percentual de encargos sociais (92,43%, conforme fls. 06/08 do Anexo VI) encontra-se acima dos valores estipulados pela legislação vigente, citando-se principalmente a Constituição Federal e a Consolidação das Leis do Trabalho. Nesse sentido, o TCDF consolidou os valores adequados de encargos sociais na Decisão nº 544/2010 (fls. 58 e 59 do Anexo IX), tendo como resultado o valor de 70,6%. Em relação aos gastos com uniformes, EPI's, vale-transporte e refeição, verificou-se que se encontram em patamares aceitáveis.



42. Salienta-se que a empresa Delta não apresentou a discriminação dos custos da mão de obra de forma analítica por ocasião da contratação, apresentando tão somente as composições dos serviços. Nota-se, pois, descumprimento parcial, por parte do SLU, da Decisão n.º 6079/2010 do TCDF, que consta no bojo do Processo 34768/2007, como segue:

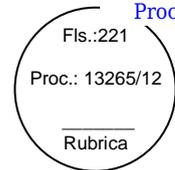
*“ 2.3) em razão do item anterior, determinar ao SLU/DF que: a) proceda à retomada do procedimento licitatório, com a formalização de nova ata de julgamento, considerada a classificação da proposta da empresa Delta Construções S.A., conforme determinado pelo Poder Judiciário, reabrindo-se os prazos para eventuais impugnações, em respeito ao contraditório e à ampla defesa. Em seguida, após a análise do mérito dos recursos/impugnações, encaminhe o resultado final da classificação das propostas e do julgamento para apreciação da autoridade competente; b) ao cumprir a decisão judicial contida no Acórdão nº 443.391, **caso se firme um novo contrato, exija da empresa vencedora, antes da formalização do mesmo, a apresentação de planilha analítica de custos, conforme previsto no Edital de Licitação - Concorrência Pública nº 003/2007 - CEL/SLU**” (Grifo próprio).*

43. Ainda, cabe ressaltar que o SLU solicitou a discriminação em tela à Delta para responder à Nota de Auditoria 03/13265/2012, situação em que obteve resposta negativa da empresa (fls. 04/05 Anexo IX).

1.3) *Benefícios e despesas indiretas*

44. Na composição do BDI foram incluídos no item “Impostos” parcela referente ao Imposto de Renda sobre Pessoa Jurídica – IRPJ (25% sobre o somatório da taxa de administração com o lucro) e à Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - CSLL (9% sobre o somatório da taxa de administração com o lucro). Tal inclusão, além de feita sobre parcela maior que o lucro, não é incluída como parcela do lucro bruto⁶. Dessa forma, tais parcelas foram excluídas por não serem devidas.

⁶ O TCDF deliberou sobre a matéria por meio da Decisão n.º 544/2010.



2) Serviço de Varrição Mecanizada de Vias

2.1) *Produtividade da Varredeira Mecânica*

45. O edital estimou uma produtividade média, para as varredeiras mecânicas, de 25.000 metros de sarjeta por turno de 7,3 horas, ou seja, 3.424,65 metros de sarjeta por hora. Tal produtividade está abaixo do que preconiza a literatura especializada: em “Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos no Brasil, João Pessoa, PB, 2003” de autoria de José Dantas de Lima, recomenda-se a utilização da velocidade de 8 a 12 km/h para varredeiras construídas em monobloco (fl. 102 do Anexo V).

46. Assim, nota-se que o edital trabalhou com uma produtividade que equivale a 42,8 % da produtividade mínima encontrada na literatura.

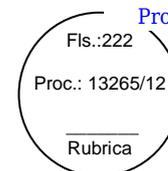
47. As composições de mercado elaboradas pela equipe de auditoria utilizaram a produtividade de 8 km de sarjeta por hora.

48. As planilhas de controle dos contratos não oferecem dados que possibilitem a aferição da produtividade real do serviço de varrição mecanizada (não há o número de varredeiras utilizadas), no entanto a proposta da empresa considera uma produtividade de 20 km/dia para o lote 1 (Contrato 26/2010, conforme fl. 26 do Anexo V) e 23,01 km/dia para o lote 3 (Contrato 27/2010, conforme fl. 73 do Anexo V), ambas ainda menores que o previsto no edital.

2.2) *Custo da mão-de-obra direta*

49. Na composição de custo da mão-de-obra, os valores de salários encontram-se adequados e de acordo com a convenção coletiva de trabalho vigente. Todavia, o percentual de encargos sociais (92,43%, conforme fls. 06/08 do Anexo VI) encontra-se acima dos valores estipulados pela legislação vigente, citando-se principalmente a Constituição Federal e a Consolidação das Leis do Trabalho. Nesse sentido, o TCDF consolidou os valores adequados de encargos sociais na Decisão nº 544/2010 (fls. 58 e 59 do Anexo IX), tendo como resultado o valor de 70,6%. Em relação aos gastos com uniformes, EPI's, vale-transporte e refeição, verificou-se que se encontram em patamares aceitáveis.

50. Salienta-se que a empresa Delta não apresentou a discriminação dos custos da mão de obra de forma analítica por ocasião da contratação,



apresentando tão somente as composições dos serviços. Nota-se, pois, descumprimento parcial, por parte do SLU, da Decisão 6079/2010 do TCDF, que consta no bojo do Processo 34768/2007, como segue:

*“ 2.3) em razão do item anterior, determinar ao SLU/DF que: a) proceda à retomada do procedimento licitatório, com a formalização de nova ata de julgamento, considerada a classificação da proposta da empresa Delta Construções S.A., conforme determinado pelo Poder Judiciário, reabrindo-se os prazos para eventuais impugnações, em respeito ao contraditório e à ampla defesa. Em seguida, após a análise do mérito dos recursos/impugnações, encaminhe o resultado final da classificação das propostas e do julgamento para apreciação da autoridade competente; b) ao cumprir a decisão judicial contida no Acórdão nº 443.391, **caso se firme um novo contrato, exija da empresa vencedora, antes da formalização do mesmo, a apresentação de planilha analítica de custos, conforme previsto no Edital de Licitação - Concorrência Pública nº 003/2007 - CEL/SLU**” (Grifo próprio).*

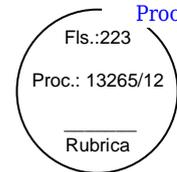
51. Cabe ainda esclarecer que tal situação foi recorrente em todos os demais serviços. No entanto, tal prática não gerou prejuízos ao erário tendo em vista os descontos oferecidos pela Contratada em sua Proposta.

2.3) Benefícios e despesas indiretas

52. Na composição do BDI foram incluídos no item “Impostos” parcela referente ao Imposto de Renda sobre Pessoa Jurídica – IRPJ (25% sobre o somatório da taxa de administração com o lucro) e à Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - CSLL (9% sobre o somatório da taxa de administração com o lucro). Tal inclusão, além de feita sobre parcela maior que o lucro, não é incluída como parcela do lucro bruto⁷. Dessa forma, tais parcelas foram excluídas por não serem devidas.

53. As parcelas supracitadas também foram utilizadas pelo SLU em todos demais serviços, bem como pela Contratada em sua Proposta de Preços. No

⁷ O TCDF deliberou sobre a matéria por meio da Decisão n.º 544/2010.



entanto, tal prática não gerou prejuízos ao erário tendo em vista os descontos oferecidos pela Contratada em sua Proposta.

Cotejamento dos preços praticados nos Contratos n.º 26 e 27/10

54. Com base nas planilhas de composição de custo do Edital de Concorrência nº 03/2007 – CEL/SLU, nos quantitativos nele apresentados, em convenções coletivas de trabalho e índices de mercado, foram elaboradas composições que buscam retratar o mercado da época e os serviços que compõem os objetos dos Contratos nº 26 e 27/2010 (conforme premissas do PT-04-fls. 01/04 do Anexo II). Essas composições são apresentadas nos PT-13 a PT-16 (fls. 75/170 do Anexo III e PT-18 a PT-21 (fls. 182/229 do Anexo III e fls. 01/45 do Anexo IV).

55. A seguir são apresentadas tabelas resumo, para cada um dos contratos em análise, do cotejamento de seus preços com os obtidos pela composição de custos elaborada pela equipe do TCDF, considerada como balizadora dos preços de mercado. Conforme justificado na apresentação do critério, admitiu-se desvio de 10% nos preços praticados em relação aos de mercado. Foi feito o cotejamento para cada serviço (conforme PT-17 – fls. 171/181 do Anexo III e PT-22 – fls. 46/56 do Anexo IV), considerando todas as medições e faturas referentes aos contratos em estudo.

Tabela 3 - Resumo do cotejamento entre preços praticados e preços de mercado - Contrato 26/2010

Contrato: 26/2010	Empresa: DELTA	
Serviço	Há Prejuízo ?	Prejuízo Total (R\$)
Coleta e Transporte de Resíduos Sólidos Domiciliares	NÃO	0,00
Coleta e Transporte Manual de Entulhos	NÃO	0,00
Coleta e Transporte Mecanizada de Entulhos	NÃO	0,00
Varrição Manual de Vias e Logradouros	SIM	8.476.743,03
Varrição Mecanizada de Vias	SIM	221.976,55
Lavagem de Vias	NÃO	0,00
Lavagem de Monumentos e Prédios Públicos	NÃO	0,00
Catação de Papéis em Áreas Verdes	NÃO	0,00
Pintura de Meio Fio	NÃO	0,00
Serviços Diversos	NÃO	0,00
TOTAL	SIM	8.698.719,58


Tabela 4 - Resumo do cotejamento entre preços praticados e preços de mercado - Contrato 27/2010

Contrato: 27/2010	Empresa: DELTA	
Serviço	Há Prejuízo ?	Prejuízo Total (R\$)
Coleta e Transporte de Resíduos Sólidos Domiciliares	NÃO	0,00
Coleta e Transporte Manual de Entulhos	NÃO	0,00
Coleta e Transporte Mecanizada de Entulhos	NÃO	0,00
Varrição Manual de Vias e Logradouros	SIM	3.212.179,42
Varrição Mecanizada de Vias	NÃO	0,00
Lavagem de Vias	SIM	35.133,15
Lavagem de Monumentos e Prédios Públicos	NÃO	0,00
Catação de Papéis em Áreas Verdes	NÃO	0,00
Pintura de Meio Fio	NÃO	0,00
Serviços Diversos	NÃO	0,00
TOTAL	SIM	3.247.312,58

Causas

56. Falhas na elaboração do Projeto Básico do Edital de Concorrência nº 03/2007 – CEL/SLU levaram à especificação e à composição de custos inadequada dos serviços, o que resultou em uma planilha estimativa com sobrepreço, que se refletiu nas propostas de preços das licitantes e nos preços contratados.

Efeitos

57. Prejuízo ao erário no montante de R\$ 11.946.032,16 (onze milhões, novecentos e quarenta e seis mil, trinta e dois reais e dezesseis centavos)⁸.

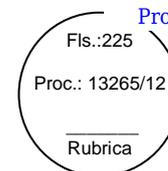
Considerações do Auditado

58. O SLU se manifestou a respeito do Relatório Prévio de Auditoria (fls. 62/140) por meio do Ofício nº 553/2013-DIGER/SLU, de 27 de junho de 2013 (fls. 164/177), acompanhado das peças acostadas ao Anexo XXIII.

59. Inicia a Autarquia informando que a celebração do Contratos nºs 26/2010 e 27/2010 decorreu de regular licitação e que foi objeto de exame tanto do Controle Interno quanto do Externo. Questiona a validade da utilização do parâmetro limitador de 70,64% para encargos sociais, em conformidade com a Decisão nº 544/2010, uma vez que a licitação ocorreu antes da deliberação.

60. Assevera que, por se tratar de uma licitação por preço global, cujos

⁸ Considerando-se valores históricos.



diversos serviços seriam executados de forma integrada, não faz sentido apontar sobrepreço em determinado serviço, uma vez poderia haver subpreços para outros serviços na mesma contratação.

61. Em seguida, o SLU traça o histórico da licitação que resultou na celebração dos Contratos nºs 26/2010 e 27/2010, informando que: ao final da fase de habilitação, a Delta Construções foi julgada inapta em razão da falta de comprovação de sua capacidade técnica quanto aos quantitativos exigidos pelo edital; a permanência da licitante no certame se deu por decisão judicial; abertas as propostas de preços da Delta Construções, verificou-se que suas planilhas de custos não atendiam aos modelos veiculados no edital, sendo novamente excluída da licitação; inconformada com a exclusão, ingressou novamente no Judiciário para anulá-la e seu pedido foi negado na primeira instância. Inconformada, interpôs agravo de instrumento, com pedido de medida liminar em tutela antecipada, que foi novamente indeferido; contudo, no julgamento do agravo, teve seu pedido acolhido, o que resultou na celebração dos dois ajustes citados, uma vez que as duas propostas de preços da Delta eram as menores para os lotes I e III.

62. Noticiou o SLU que a documentação apresentada pela Delta Construções que comprovaria parcialmente sua capacidade técnica (a Certidão de Acervo Técnico n. 028/2009 emitido pelo CREA do Estado de Tocantins) foi anulado por aquela entidade de fiscalização profissional, em face das irregularidades verificadas na sua emissão. Mas, pelo CREA não haver dado oportunidade para a empresa interessada se manifestar no procedimento de anulação, a omissão foi levada ao Judiciário que “recomendou a observância de tais princípios”, fl. 173. Observou-se que a Autarquia não informou qual o desfecho do caso.

63. Sobre a produtividade prevista no edital (1,8 km de sarjeta/homem/dia) e a cotada (1,5 km de sarjeta/homem/dia) pela contratada, o SLU informou que paga “por quilômetro varrido considerando-se até o rendimento de 2,4Km de extensão de sarjetas varridas por dia, por gari”, assegurando que esse rendimento é exequível e que foi comprovado em testes de campo realizados recentemente pela Autarquia e que servirá para “*elaboração de estudo sobre o tema*”, fl. 175.

64. Também citou a Decisão nº 782/2013 na qual, no entendimento da Jurisdicionada, o “*TCDF auditou e concluiu sobre o tema*”, fl. 175.

65. Por fim, acrescentou o SLU que os pagamentos referentes à execução dos Contratos nºs 26/2010 e 27/2010 foram glosados em R\$ 2.400.193,62 e ainda serão abatidos deles R\$ 232.674,23, em razão das falhas verificadas pela Secretaria de Estado de Transparência e Controle do DF – STC. Por isso, a Autarquia “*entende já recalculados os custos unitários repactuados com a empresa*”



Delta para os lotes I e III, que as glosas aplicáveis foram realizadas e que o saldo a pagar para a empresa também foi ajustado às correções das irregularidades constatadas”, fl. 174.

Posicionamento da Equipe de Auditoria

66. A justificativa do SLU de que a Decisão nº 544/2010 não se aplica ao edital de 2007, que resultou na celebração dos Contratos nºs 26/2010 e 27/2010, por ser aquela posterior ao lançamento deste, não procede. Primeiramente, porque a Decisão apenas explicitou quais são os itens classificados como encargos sociais e que devem ser levados para planilhas de custos para mão-de-obra, consabido que esses custos decorrem de imposição da legislação federal trabalhista e da previdenciária social. Foram eles agrupados em: gastos da empresa sobre a folha de pagamento (*Grupo A*); provisões para pagamento de férias, 13º salário, faltas e, ainda, a indenização do aviso prévio para todos os empregados ao término do contrato (*Grupo B*); avisos prévios concedidos ao longo do contrato e pagamento da multa de FGTS por rescisão sem justa causa (*Grupo C*); e custos previdenciários sobre férias e 13º salário (*Grupo D*). A rigor, não houve no *decisum* em análise qualquer inovação por parte do TCDF, mesmo porque não lhe compete a criação de qualquer tipo de imposição de cunho trabalhista ou previdenciário ao empregador.

67. Ademais, ressalte-se que a Decisão nº 544/2010 foi utilizada pela Equipe de Auditoria como um parâmetro de razoabilidade para a composição dos valores de mercado, uma vez que entende-se, como já citado, que ela não inova na matéria, mas tão somente explicita a interpretação da Corte sobre o tema. Nesse sentido, ela não se trata de um limite absoluto ao qual estaria jungida inexoravelmente a Jurisdicionada, uma vez que há a ressalva “*que valores divergentes deverão ser devidamente justificados e comprovados nos respectivos autos*”. Portanto, caberá aos interessados demonstrar de forma isenta de dúvida que o índice de 92,43% estava compatível com os custos que a licitante deveria incorrer para a prestação dos serviços, fato que não foi possível apurar tendo em vista a não apresentação da composição de custos da empresa .

68. Quanto à narração dos incidentes verificados no curso do processamento da licitação, inclusive com apresentação de documentação falsa pela Delta Construções, não são de molde a esclarecer ou justificar as falhas anotadas no Relatório Prévio de Auditoria. Ainda que a Contratada tenha se valido do amparo judicial e não atendesse às exigências editalícias (lhe faltaria capacidade técnico-operacional), tais fatos não concorreram diretamente para irregularidades em exame, uma vez que as causas do Achado são relacionadas a falhas no projeto básico, anteriores, portanto, à fase externa da licitação.

69. A informação ora trazida pelo SLU de que paga “*por quilômetro*



varrido considerando-se até o rendimento de 2,4Km de extensão de sarjetas varridas por dia, por garf”, uma vez essa produtividade é exequível e resultou de testes realizados pela Autarquia, diverge do que foi constatado pela Equipe de Auditoria. Nesse sentido, o que se observou foi que a produtividade informada é utilizada para compor as equipes enviadas a campo, não tendo sido alterada a composição de custos unitários do serviço considerando a referida produtividade, mesmo porque a Contratada não apresentou tal memória de cálculo. Assim, a consequência do que fora informado não é o pagamento a menor, mas tão somente a redução na mão de obra empregada para o serviço (conforme constatado nas Tabelas 1 e 2), sem benefícios ao Contratante. Além disso, as evidências demonstram que o parâmetro ora trazido não é adequado.

70. Com relação ao argumento do SLU de que, por ser uma licitação de preço global, não seria cabível avaliar sobrepreço de um ou de alguns dos serviços isoladamente, sem considerar “*possíveis subpreços*” dos demais serviços contratados, causa espécie a naturalidade com que a Administração da Autarquia aceita a possibilidade de que as propostas de preços tragam combinação de serviços com sobrepreços e outros com subpreços. Essa prática, conhecida como “jogo de planilha”, é reiteradamente condenada em julgamentos do Tribunal de Contas da União⁹, pois leva a manipulações e distorções durante a execução dos ajustes, via de regra, em prejuízo à Administração.

71. Ainda sobre o tema, cabe ressaltar que a vantagem que as empresas recebem por oferecer “subpreços” à Administração Pública é a possibilidade de assinar contratos, não havendo previsão legal para o abatimento dos sobrepreços por ela realizados a título de compensação. Também, traz-se novamente que a falha apontada no Achado se relaciona com o Projeto Básico deficiente, sendo, portanto, anterior à fase externa da licitação.

72. A referência do SLU à Decisão nº 782/2013 não é pertinente, por não guardar relação com a matéria ora tratada. Insta noticiar que a deliberação julgou improcedente a Representação na qual a Delta Construções solicitava que o TCDF determinasse à Autarquia que não rescindisse os Contratos nºs 26/2010 e 27/2010, uma vez que a decisão judicial que garantira sua participação na licitação fora revogada.

73. No que diz respeito à informação do SLU de que os valores pagos indevidamente à Delta, na execução dos Contratos nºs 26/2010 e 27/2010, já teriam sido glosados no valor de R\$ 2.400.193,62, e que seriam acrescidos de R\$ 232.674,23, em virtude de procedimentos de fiscalização da Secretaria de Estado de

⁹ A propósito conferir os seguintes acórdãos: 1700/2007 Plenário, 2469/2007 Plenário e 551/2008 Plenário.



Transparência e Controle do DF – STC, verifica-se que não há pertinência temática entre o motivo da glosa citada e o Achado de Auditoria em questão.

74. Conforme documento que consta da manifestação da Autarquia acostado à fl. 140 do Anexo XXIII, os motivos da glosa foram: repactuação paga a maior, custo fixo de compactadores, pagamento em duplicidade e ressarcimento por despesas com água e luz. Ora, nenhum deles se relaciona com o Achado em questão, cabendo trazer que os prejuízos foram calculados de acordo com os valores que o SLU informou ter pago à Contratada, por meio das planilhas de medição.

75. Assim, verifica-se que a manifestação ora analisada não se presta a afastar o presente Achado de Auditoria e nem a responsabilização dos agentes públicos envolvidos. Ainda, pugna-se aqui pela responsabilidade solidária dos agentes privados envolvidos, com espeque nos princípios da boa fé contratual e da função social do contrato, previstos nos arts. 421 e 422 do Código Civil Brasileiro.

76. Sobre a aplicação subsidiária do Código Civil ao tema, entende-se que ela não só é válida, como também é necessária. Ora, se para uma relação contratual regida por simetria de poderes das partes tal regime se aplica, o que não dizer de um regime jurídico em que a supremacia do interesse público é norte a ser perseguido. Seria um contrassenso se o Direito Civil tivesse essa disciplina aplicável aos contratos e ao Direito Público não.

77. O entendimento do Superior Tribunal de Justiça não é diferente¹⁰, conforme se avalia na publicação transcrita a seguir, divulgada no endereço eletrônico do STJ, em 17/03/2013¹¹:

¹⁰ A situação é verificada no REsp 914.087/RJ, de relatoria do Ministro José Delgado:

(...) Na contemporaneidade, os valores e princípios constitucionais relacionados à igualdade substancial, justiça social e solidariedade, fundamentam mudanças de paradigmas antigos em matéria de contrato, inclusive no campo do contrato administrativo que, desse modo, sem perder suas características e atributos do período anterior, passa a ser informado pela noção de boa-fé objetiva, transparência e razoabilidade no campo pré-contratual, durante o contrato e pós-contratual. (...) (Julgado em 04/10/2007, DJ 29/10/2007, p. 190.)

Ainda, O STJ, no curso do julgamento do RMS 1694/RS, de relatoria do Ministro Humberto Gomes de Barros, adotou a seguinte posição:

“Administrativo - Contrato de Estágio em Programa Multidisciplinar de Saúde Pública - Remuneração Vinculada à dos Residentes Médicos - Boa-Fé – Equilíbrio Econômico - (...) - Os Contratos Administrativos Não Estão Imunes aos Princípios da Boa-Fé e do Equilíbrio Financeiro.” (Grifo próprio).

¹¹ Disponível em: www.stj.gov.br/portal_stj/publicacao/engine.wsp?tmp.area=398&tmp.texto=108925.



Princípio da boa-fé objetiva é consagrado pelo STJ em todas as áreas do direito

Um dos princípios fundamentais do direito privado é o da boa-fé objetiva, cuja função é estabelecer um padrão ético de conduta para as partes nas relações obrigacionais. No entanto, a boa-fé não se esgota nesse campo do direito, ecoando por todo o ordenamento jurídico.

“Reconhecer a boa-fé não é tarefa fácil”, resume o ministro do Superior Tribunal de Justiça (STJ) Humberto Martins. “Para concluir se o sujeito estava ou não de boa-fé, torna-se necessário analisar se o seu comportamento foi leal, ético, ou se havia justificativa amparada no direito”, completa o magistrado.

Mesmo antes de constar expressamente na legislação brasileira, o princípio da boa-fé objetiva já vinha sendo utilizado amplamente pela jurisprudência, inclusive do STJ, para solução de casos em diversos ramos do direito.

A partir do Código de Defesa do Consumidor, em 1990, a boa-fé foi consagrada no sistema de direito privado brasileiro como um dos princípios fundamentais das relações de consumo e como cláusula geral para controle das cláusulas abusivas.

No Código Civil de 2002 (CC/02), o princípio da boa-fé está expressamente contemplado. O ministro do STJ Paulo de Tarso Sanseverino, presidente da Terceira Turma, explica que “a boa-fé objetiva constitui um modelo de conduta social ou um padrão ético de comportamento, que impõe, concretamente, a todo cidadão que, nas suas relações, atue com honestidade, lealdade e probidade”.

Ele alerta que não se deve confundi-la com a boa-fé subjetiva, que é o estado de consciência ou a crença do sujeito de estar agindo em conformidade com as normas do ordenamento jurídico.

(...)

Boa-fé da administração

O princípio da boa-fé permeia a Constituição e está expresso em várias leis regeadoras das atividades administrativas, como a Lei de Licitação, Concessões e Permissões de Serviço Público e a do Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos.

A doutora em direito administrativo Raquel Urbano de Carvalho alerta que, se é certo que se exige boa-fé do cidadão ao se relacionar com a administração, não há dúvida da sua indispensabilidade no tocante ao comportamento do administrador público.

(...)



78. Nesta linha, tratando da efetiva incidência do princípio da boa-fé sobre a atuação da Administração Pública e dos administrados nas relações que estabelecem entre si, Jésus Gonzales Pérez procede a relevantes anotações, sendo relevante a transcrição do seguinte excerto de sua obra¹²:

A aplicação do princípio da boa-fé permitirá ao administrado recuperar a confiança de que a Administração não vai lhe exigir mais do que o que seja estritamente necessário para a realização dos fins públicos que em cada caso concreto persiga. E que não lhe vai ser exigido no lugar, no momento nem na forma mais inadequados, em atenção às suas circunstâncias pessoais e sociais e às próprias necessidades públicas. Confiança, legítima confiança de que não se imporá uma prestação se esta só puder ser cumprida com a superação de extraordinárias dificuldades. Nem em um lugar em que, razoavelmente, não cabia esperar. Nem antes que o exijam os interesses públicos, nem quando já não era concebível o exercício da potestade administrativa. Confiança, enfim, de que o procedimento para ditar o ato que dará lugar às relações entre Administração e administrado, não vai adotar uma conduta confusa e equívoca que mais tarde permita elidir ou tergiversar suas obrigações. E em que os atos vão ser respeitados enquanto não exijam sua anulação os interesses públicos.

A aplicação do princípio da boa-fé, por outra parte, implicará na confiança da Administração em que o administrado que com ela se relaciona vai adotar um comportamento leal na fase de constituição das relações, no exercício dos seus direitos e no cumprimento de suas obrigações frente a própria Administração e frente a outros administrados

79. No entanto, diante de um edital com flagrantes falhas, facilmente verificáveis por quem detém expertise de mercado, a empresa quedou-se inerte em alertar a Administração. Esse comportamento viola a boa-fé contratual que deveria nortear a relação com o SLU.

80. Nesse sentido, deve-se entender que o contrato não é mais uma ilha, como era compreendido esse instituto no Estado liberal, pois se vive, hoje, no Estado social, e as alterações são profundas em decorrência dos valores atualmente aplicáveis, como preleciona o Prof. Paulo Luiz Netto Lôbo¹³, a seguir transcritas¹⁴:

O Estado social, sob o ponto de vista do direito, deve ser entendido como aquele que acrescentou à dimensão política do Estado liberal (limitação e controle dos poderes políticos e garantias aos direitos individuais, que atingiu seu apogeu no século XIX) a dimensão econômica e social,

¹² Trecho extraído da obra "O princípio da boa-fé objetiva nos contratos administrativos", de Rodrigo Augusto de Carvalho Campos.

¹³ Doutor em Direito pela USP, advogado, professor dos programas de Mestrado e Doutorado em Direito da UFPE, UFAL e UnB.

¹⁴ LÔBO, Paulo Luiz Netto. Princípios sociais dos contratos no CDC e no novo Código Civil. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 7, n. 55, 1 mar. 2002. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/2796>>. Acesso em: 31 jul. 2012.



mediante a limitação e controle dos poderes econômicos e sociais privados e a tutela dos mais fracos. O Estado social se revela pela intervenção legislativa, administrativa e judicial nas atividades privadas. As Constituições sociais são assim compreendidas quando regulam a ordem econômica e social, para além do que pretendia o Estado liberal.

81. O mesmo jurista leciona que¹⁵:

O firme propósito de trazer o novo Código Civil ao contexto e à ideologia da terceira fase histórica do Estado Moderno (as três fases corresponderiam às do Estado absolutista, do Estado liberal e do Estado social) foi sempre destacado pelos autores do projeto, nomeadamente por Miguel Reale, quando se refere à diretriz de "socialidade", que o teria informado.

Esse breve pano de fundo contribui para esclarecer a força crescente dos princípios contratuais típicos do Estado social, os quais, de um modo ou de outro, comparecem nos códigos brasileiros referidos. São eles:

- a) princípio da função social do contrato;*
- b) princípio da boa-fé objetiva;*
- c) princípio da equivalência material do contrato.*

Os princípios sociais do contrato não eliminam os princípios liberais (ou que predominaram no Estado liberal), a saber, o princípio da autonomia privada (ou da liberdade contratual em seu tríplice aspecto, como liberdades de escolher o tipo contratual, de escolher o outro contratante e de escolher o conteúdo do contrato), o princípio de pacta sunt servanda (ou da obrigatoriedade gerada por manifestações de vontades livres, reconhecida e atribuída pelo direito) e o princípio da eficácia relativa apenas às partes do contrato (ou da relatividade subjetiva); mas limitaram, profundamente, seu alcance e seu conteúdo.

82. Na contratação em tela, entende-se que estão ausentes os princípios da função social, da boa-fé objetiva e da equivalência material do contrato. Acerca da boa-fé objetiva, trazem-se novamente os ensinamentos do Prof. Paulo Luiz Netto Lôbo¹⁶:

A boa-fé objetiva é regra de conduta dos indivíduos nas relações jurídicas obrigacionais. Interessam as repercussões de certos comportamentos na confiança que as pessoas normalmente neles depositam. Confia-se no significado comum, usual, objetivo da conduta ou comportamento reconhecível no mundo social. A boa-fé objetiva importa conduta honesta, leal, correta. É a boa-fé de comportamento.

83. Como declarado acima, no entender do Corpo Técnico, a contratação, nos termos que foi estabelecida, não atende à boa-fé objetiva, pois este princípio contratual, que decorre do Estado social, preceitua a necessidade de, nas relações contratuais travadas, haver colaboração, informação, lealdade e eticidade. Contudo,

¹⁵ LÔBO, Paulo Luiz Netto. **Op. cit.**

¹⁶ LÔBO, Paulo Luiz Netto. **Op. cit.**



entende-se que tais valores estão ausentes nos ajustes avaliados, pois a previsão editalícia de produtividades em valores extremamente inferiores à capacidade dos executores deveria ter sido alertada pela então licitante, o que não ocorreu.

84. Merece destaque, acerca da boa-fé objetiva, o dever de informar¹⁷. Sobre o tema preleciona Christoph Fabian¹⁸:

Quando há relações contratuais, o princípio da boa-fé demanda que as partes ajam com lealdade. Uma parte deve respeitar os interesses da outra. Esses deveres são os deveres anexos, que podem demandar um certo fazer ou não fazer.

Na apresentação dos deveres anexos dominam várias perspectivas. Uma perspectiva relativamente plástica é a apresentação de vista temporal, que se distingue entre três fases do contrato: a fase pré-contratual, a fase contratual (a partir do momento da contratação) e a fase pós-contratual (após a realização da obrigação primária).

3.1 A fase pré-contratual

(...)

Também ocorre um dever de informar mais amplo quando a parte obviamente não tem experiência negocial no assunto contratual. Nesta situação, o vendedor deveria esclarecer se a coisa a ser vendida é imprópria para a finalidade contratual.

85. Também, entende-se que houve violação ao princípio da equivalência material. Acerca do tema, segundo preleção do Prof. Paulo Luiz Netto Lôbo, tem-se que¹⁹:

O princípio da equivalência material busca realizar e preservar o equilíbrio real de direitos e deveres no contrato, antes, durante e após sua execução, para harmonização dos interesses. Esse princípio preserva a equação e o justo equilíbrio contratual, seja para manter a proporcionalidade inicial dos direitos e obrigações, seja para corrigir os desequilíbrios supervenientes, pouco importando que as mudanças de circunstâncias pudessem ser previsíveis. O que interessa não é mais a exigência cega de cumprimento do contrato, da forma como foi assinado ou celebrado, mas se sua execução não acarreta vantagem excessiva para uma das partes e desvantagem excessiva para outra, aferível objetivamente, segundo as regras da experiência ordinária. O princípio clássico pacta sunt servanda passou a ser entendido no sentido de que o contrato obriga as partes contratantes nos limites do equilíbrio dos direitos e deveres entre elas.

86. Instituto próximo a essas considerações acerca da desproporção e que merece destaque é o da onerosidade excessiva, segundo Caio Mário da Silva Pereira²⁰:

¹⁷ Há os que entendem que o Direito de Informar adquiriu autonomia própria, como o Professor Paulo Luiz Netto Lôbo.

¹⁸ FABIAN, Christoph. *O Dever de Informar no Direito Civil*. Editora Revista dos Tribunais, 2002. pp. 121 e 123.

¹⁹ LÔBO, Paulo Luiz Netto. **Op. cit.**

²⁰ Caio Mário da Silva Pereira apud Azevedo, Álvaro Villaça. "Tramitação; Função Social do Contrato,



Aponta Caio Mário da Silva Pereira que a lesão apurar-se-á objetivamente, 'na desproporção evidente e anormal das prestações, quando um dos contratantes auferir ou tem possibilidade de auferir do contrato um lucro desabusadamente maior do que a contraprestação a que se obrigou'.

87. Ora, no caso em tela utilizaram-se, para compor custos de serviços, produtividades em valores extremamente inferiores às capacidades médias. Tal prática deu origem a uma onerosidade excessiva, que precisa ser reprimida. Nesse sentido, dando um fecho ao declarado acima, transcreve-se excerto do Professor Paulo Luiz Netto Lobo que preleciona²¹:

O princípio da equivalência material desenvolve-se em dois aspectos distintos: subjetivo e objetivo. O aspecto subjetivo leva em conta a identificação do poder contratual dominante das partes e a presunção legal da vulnerabilidade. A lei presume juridicamente vulneráveis o trabalhador, o inquilino, o consumidor, o aderente de contrato de adesão, entre outros. Essa presunção é absoluta, pois não pode ser afastada pela apreciação do caso concreto. O aspecto objetivo considera o real desequilíbrio de direitos e deveres contratuais que pode ser presente na celebração do contrato ou na eventual mudança do equilíbrio em virtude de circunstâncias supervenientes que levem a onerosidade excessiva a uma das partes.

Responsabilização

Tabela 5

Descrição da irregularidade	Período de ocorrência	Prejuízo
Falhas na elaboração do Projeto Básico do Edital de Concorrência nº 03/2007 – CEL/SLU	Mai/2007 (data base do Projeto Básico para a Concorrência n. 3/2007, fl. 1300, processo n. 094.000.240/2007). Execução: dez/2010 a jun/2012	R\$ 11.946.032,16.

Boa-fé Objetiva; Teoria da Imprevisão e, em Especial, Onerosidade Excessiva (*Laesio Enormis*)", In: *Novo Código Civil: questões controvertidas*, vol. 2. Coord. de Mário Luiz Delgado e Jones Figueirêdo Alves. São Paulo: Método, 2006, p. 26.

²¹ LÔBO, Paulo Luiz Netto. **Op. Cit.**, p. 86.


Responsáveis indicados

88. Apontam-se como responsáveis pela ocorrência dessa irregularidade:

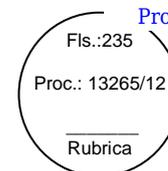
Tabela 6

Responsável	Cargo	Período no Cargo	Conduta	Nexo Causal	Prejuízo imputado
1) Maria de Fátima Ribeiro Cói; 2) Divino Dias de Santana; 3) Juliane Berber. (responsáveis pela elaboração do Projeto Básico)	1) Diretora-Geral 2) Membro da CEL Concorrência nº 3/2007 3) Membro da CEL Concorrência nº 3/2007	1) 8/01/2007 a 10/05/2010 2) 18/01/2007 a 26/08/2010 3) 08/03/2007 a 10/06/2010	Elaborar e aprovar Projeto Básico com custos superdimensionados	A adoção de preços de referência constantes do Projeto Básico propiciou a contratação de serviços com sobrepreços.	R\$ 11.946.032,16.
Delta Construções S/A	n.a.	n.a.	Apresentar proposta com sobrepreços e beneficiar-se indevidamente da execução de contratos superfaturados.	Omissão em alertar a Administração quanto ao sobrepreço dos serviços contratados (arts. 421 e 422 do Código Civil Brasileiro: boa fé contratual e função social do contrato).	R\$ 11.946.032,16.

Proposições

89. Sugere-se determinar ao SLU que, em contratações de serviço de limpeza urbana, doravante:

- adote como parâmetro de produtividade para varrição manual o valor de, no mínimo, 2900 m de sarjeta por homem por dia;
- adote mecanismos para que o serviço de varrição mecanizada de vias seja executado por equipamentos capazes de garantir, no mínimo, a produtividade de 8 km de sarjeta por hora;
- observe, na íntegra, a Decisão nº 544/2010 para compor e avaliar a composição dos encargos sociais da mão de obra e do BDI.



90. Sugere-se a conversão dos autos, no que diz respeito à irregularidade tratada na Tabela 05, em Tomada de Contas Especial a ser tratada em processo apartado, com fundamento no art. 46 da Lei Complementar nº 01/1994, e a citação dos responsáveis indicados na Tabela 06, com fundamento no art. 13, II da mesma lei complementar, para que, no prazo de 30 dias, apresentem defesa ou recolham o valor integral do débito, a ser corrigido a partir de 30/06/2012.

Benefícios Esperados

91. Além da recomposição do erário distrital, espera-se que as contratações públicas de serviço de limpeza urbana sejam revestidas de critérios que garantam a economicidade, a legalidade e a legitimidade.

2.1.2 Achado 2 – Falhas na fiscalização e execução dos Contratos nº 26 e 27/2010 resultaram no pagamento de parcelas de serviços sem a devida disponibilização dos mesmos pela Contratada.

Critério

92. Uma vez que os desvios relativos à contratação já foram captados no Achado 1, entende-se razoável adotar como critério a Proposta de Preços da empresa Delta para a contratação (fl. 04/96 do Anexo V).

Análises e Evidências

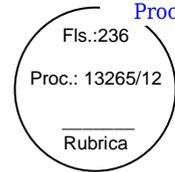
1) Não disponibilização do item “reserva técnica” (mão de obra e equipamentos)

93. Inicialmente, cumpre ressaltar que a rubrica “reserva técnica”, quando prevista em edital, deve ser devidamente comprovada, uma vez que representa recursos ociosos arcados com verbas públicas²².

94. Embora não conste do edital a justificativa para a adoção da reserva técnica, entende-se que os serviços de limpeza urbana, pela sua natureza essencial, não devem ser paralisados, o que serve como argumento para que este item conste da planilha orçamentária. Esse também é o entendimento da doutrina especializada, conforme pode ser visto ao longo da obra “Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos no Brasil, João Pessoa, PB, 2003” de autoria de José Dantas de Lima.

95. O edital fez previsão de reserva técnica de 10% para equipamentos e 15% para a mão de obra. A proposta da empresa adota valores na ordem de 10%

²² O TCDF deliberou sobre a matéria por meio da Decisão nº 544/2010.



para mão de obra e equipamentos.

96. Entretanto, durante a execução dos trabalhos de auditoria, ficou patente que não foi disponibilizada reserva técnica para alguns serviços.

1.1) *Serviços Diversos*

97. Conforme os Fluxos de Distribuição de Serviços do SLU (PT-23, fls. 57/59 do Anexo IV) apresentados em resposta à Nota de Auditoria 03/13265/12, nota-se que as equipes de Serviços Diversos servem como reposição para as demais equipes.

98. Assim, essas equipes de Serviços Diversos atuam como reserva técnica dos serviços de varrição, catação e pintura de meio fio, de forma a garantir a execução desses últimos serviços.

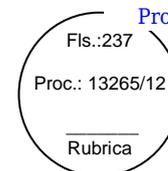
99. No entanto, os Serviços Diversos perdem sua continuidade ao ceder equipes para os demais serviços e não se busca garantir sua execução plena. Isso se deve à forma vaga com que o serviço é especificado em edital (fl. 86 do Anexo IX), não se caracterizando como serviço essencial.

100. Dessa forma, entende-se que a reserva técnica para esse serviço, tanto em mão de obra como em equipamentos, não foi disponibilizada e é indevida.

101. Uma vez que os contratos são medidos por valores unitários e que, para esse serviço, os valores contratados se mostraram adequados, entende-se que o prejuízo deve ser aferido quantificando-se o percentual do valor pactuado representado pela reserva técnica e retirando-se esse percentual dos custos unitários das medições.

102. De posse da proposta da empresa Delta para os serviços (fls. 43/45 e 90/92 Anexo V), verificou-se que a reserva técnica representa 9,40% dos custos dos Serviços Diversos no Contrato 26/2010 (PT-24, fls.62/63 do Anexo IV); no caso do Contrato 27/2010 o percentual é de 8,98% (PT-25, fls. 60/61 do Anexo IV).

103. O valor pago de forma indevida é calculado nos PT-26 (fls. 64/65 do Anexo IV) e PT-27 (fls. 66/67 do Anexo IV) e será apresentado de forma consolidada na sequência desse relatório.



1.2) Varrição Mecanizada

104. Após detida análise das medições dos Contratos em tela (fls. 06/57 do Anexo IX), nota-se que a varrição mecanizada, em diversos meses, foi disponibilizada em quantitativo substancialmente inferior ao pactuado ou não foi disponibilizada. Conforme a consolidação apresentada no PT-28 (fls. 68/69 do Anexo IV) nota-se que a empresa executou apenas 57,07% dos serviços no Contrato 26/2010 e 53,29% no Contrato 27/2010.

105. Não se verificou notificação do SLU para a Contratada no sentido de tornar o serviço regular e conforme contratado.

106. Assim, uma vez que o serviço sofreu descontinuidade e não foi devidamente prestado em termos quantitativos, entende-se que a reserva técnica não foi disponibilizada e, portanto, não é devida.

107. Uma vez que, para esse serviço, já se mostrou a incoerência dos valores unitários pactuados em item anterior do presente relatório e já foi calculado o prejuízo ao erário dos valores contratados frente aos valores de mercado, o prejuízo pela prática em questão deve ser calculado da seguinte forma: após verificação dos índices de reserva técnica propostos pela Contratada em suas Propostas de Preços, ajustar o preço unitário ao valor de mercado já encontrado para, em seguida, aplicar o percentual de reserva técnica indevida, a fim de não haver quantificação de prejuízo em duplicidade.

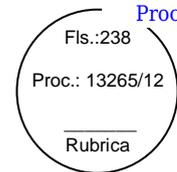
108. De posse da proposta da empresa Delta para os serviços (fls. 23/26 e 71/73 Anexo V), verificou-se que a reserva técnica representa 9,33% dos custos da Varrição Mecanizada no Contrato 26/2010 (PT-29, fls. 70/71 do Anexo IV); no caso do Contrato 27/2010 o percentual é de 4,06% (PT-30, fls. 72/73 do Anexo IV).

109. O valor pago de forma indevida é calculado nos PT-31 e PT-32 (fls. 74/77 do Anexo IV) e será apresentado de forma consolidada na sequência desse relatório.

2) Disponibilização de veículos em desacordo com o especificado nos Contratos

110. Ambos os contratos em análise (fls. 60/77 do Anexo IX) apresentam cláusulas de exigências mínimas para os veículos, dentre as quais cabe citar:

“ 11.1.6.1 Os veículos e equipamentos apresentados para vistoria e



início dos serviços não poderão ter vida útil superior a 36 (trinta e seis meses).

11.1.16 Os veículos e equipamentos deverão atender aos padrões de controle ambiental quanto à poluição do ar e sonora. Sempre em estrita observância às normas específicas aplicáveis (distritais e federais), sob pena de imediata substituição dos mesmos. Em particular, destaca-se a emissão de gases, que devem atender às prescrições do PROCONVE- Programa de Controle da Poluição do ar por veículos automotores (CONAMA).

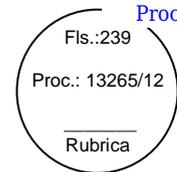
11.1.21 Prazo para apresentação dos veículos/equipamentos novos, ou seja, fabricados a partir do ano de 2007, para vistoria pela Fiscalização do SLU: 180 (cento e oitenta) dias contados a partir da data de assinatura do Contrato.”

111. O PT-33 (fls. 78/92 do Anexo IV) apresenta a frota utilizada para cumprimento dos Contratos 26 e 27/2010 em maio de 2012. Uma vez que há duas relações de veículos, utilizou-se para os trabalhos de auditoria a mais extensa.

112. Conforme resposta à Nota de Auditoria nº 03/13265/12 (fls. 53/54), não foi localizado pelo SLU o termo de vistoria da frota (fl. 01 do Anexo XXI). Assim, entende-se que é razoável assumir que a frota apresentada foi a utilizada durante os contratos, sem variações qualitativas ou quantitativas relevantes.

113. Como se vê na relação de veículos do PT-33, há veículos que descumprem as exigências, no mínimo, da cláusula 11.1.21 dos Contratos, não tendo sido tomada nenhuma providência por parte dos executores dos Contratos em tela.

114. O PT-34 (fls. 93/96 do Anexo IV) elenca os veículos em desacordo com as exigências contratuais, bem como calcula os valores pagos indevidamente à Contratada pelos seguintes itens relativos aos custos fixos dos equipamentos: depreciação, remuneração do capital investido, taxas de DETRAN/seguro obrigatório/IPVA (nesse caso, com redução de percentual a ser pago) e seguro do casco. Os valores pagos foram extraídos da Proposta de Preços da Contratada e, como a relação de veículos não os discrimina por contrato e a Proposta de Preços



apresenta custos diferentes para um mesmo equipamento, inclusive num mesmo Contrato, assumiram-se os menores custos fixos apresentados por veículo. Ainda, assumiram-se as seguintes premissas:

- depreciação linear com valor residual de 35% do valor total (13% a.a. nos primeiros 5 anos), conforme a literatura especializada de Nildo Silva Leão em “Formação de Preços de Serviços e Produtos”, ed. Nobel, 2008; caso o veículo seja anterior a 2007, considerou-se a redução do total investido e, conseqüentemente, dos custos de depreciação;
- remuneração de capital, taxas e seguro do casco, por serem percentuais do valor investido, sofrem alteração.
- os valores e percentuais sobre eles foram considerados conforme apresentado nas propostas, embora conste nelas incongruências como: mesmo custo para equipamentos diferentes e custos fixos para itens que deveriam ser calculados percentualmente sobre o investimento.

3) Execução do serviço de coleta de resíduos sólidos domésticos de forma diferente da pactuada

115. Após visitas aos locais receptores de rejeitos (Aterro do Jóquei e Usina de Rejeitos da Asa Sul – NOUSUL) e entrevistas com os funcionários, verificou-se que o serviço de coleta de resíduos sólidos é realizado de forma diferente da pactuada.

116. As especificações do Projeto Básico (fls 78/107 do Anexo IX) indicam que o resíduo deve ser coletado por um caminhão compactador, que irá descarregar o conteúdo no Aterro do Jóquei, salvo para o Contrato 27/2010, em que é previsto que uma parcela dos rejeitos seja descarregada em local de transbordo.

117. Entretanto, verificou-se que parcela expressiva dos rejeitos do Contrato 26/2010 é descarregada em locais de transbordo, chamados DL-SUL e DL-NORTE e, após isso, transportados de carreta para o Aterro do Jóquei.

118. Tal prática, conforme informado por servidores do SLU, é conhecida pela Administração e antecede os Contratos em análise.

119. A utilização do transbordo aumenta a eficiência e permite a redução de custos, sem prejuízo ao serviço.



120. Assim, por ser uma prática positiva, deveria ter sido absorvida pelo Edital da Concorrência 003/2007 – SEL/SLU, de forma a favorecer uma contratação mais vantajosa à Administração.

121. Como não fez parte do referido Edital, o conhecimento da possibilidade de executar o serviço utilizando-se do transbordo ficou restrito às empresas já atuantes no mercado do Distrito Federal à época da licitação, como é o caso da Empresa Delta. Entende-se que essas empresas podem ter considerado o uso dos transbordos para elaborar suas propostas, o que feriria sobremaneira a isonomia do processo licitatório, tendo em vista a alta relevância do serviço em tela para os contratos.

122. Durante a execução, os fiscais do contrato permitiram que a empresa executasse o serviço com auxílio do transbordo; no entanto, não há solicitação da Contratada para alterar a forma de execução e tampouco termo aditivo ao contrato apresentando nova composição de custos com preços unitários menores, o que propiciou lucro indevido à empresa contratada.

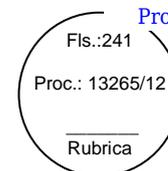
123. Entende-se que os elementos de execução dos contratos em tela não permitem a quantificação do prejuízo ao erário gerado com a prática não prevista da operação de transbordo.

Cálculo do prejuízo pelo pagamento de itens sem a devida disponibilização pela Contratada, nos Contratos n.º 26 e 27/10

124. Os valores apurados nos PT-26, PT-27, PT-31, PT-32 e PT-34, que levaram em consideração as inconsistências relatadas, foram consolidados na Tabela 7: Consolidação dos Prejuízos ao Erário oriundos da Execução dos Contratos 26 e 27/2010.

Tabela 7: Consolidação dos Prejuízos ao Erário oriundos da Execução dos Contratos 26 e 27/2010

Situação	Prejuízo Apurado
Falta de Reserva Técnica nos Serviços Diversos - Contrato 26/2010	R\$ 1.402.282,71
Falta de Reserva Técnica nos Serviços Diversos - Contrato 27/2010	R\$ 464.671,54
Falta de Reserva Técnica na Varrição Mecanizada - Contrato 26/2010	R\$ 135.923,44
Falta de Reserva Técnica na Varrição Mecanizada - Contrato 27/2010	R\$ 19.971,53
Veículos em Desacordo com os Contratos	R\$ 2.087.466,17
Total	R\$ 4.110.315,39



Causas

125. Em todos os casos, nota-se que a causa é a fiscalização ineficiente dos contratos, por permitir práticas e situações não previstas nos instrumentos pactuados.

126. Além disso, nota-se, no caso da reserva técnica dos Serviços Diversos, uma má prática de gestão, uma vez que a Autarquia tem procedimentos no sentido de orientar os executores dos Contratos a utilizar os Serviços Diversos como reserva técnica dos demais serviços.

Efeitos

127. Prejuízo ao erário no valor de R\$ 4.110.315,39 (quatro milhões, cento e dez mil, trezentos e quinze reais e trinta e nove centavos)²³ e danos sociais pela oferta de serviços essenciais à população do Distrito Federal em qualidade ou quantidade inferiores às Contratadas.

Considerações do Auditado

128. O SLU se manifestou a respeito do Relatório Prévio de Auditoria (fls. 62/140) por meio do Ofício nº 553/2013-DIGER/SLU, de 27 de junho de 2013 (fls. 164/177), acompanhado das peças acostadas ao Anexo XXIII.

129. Sobre o tema do presente Achado, foi informado que os equipamentos inicialmente disponibilizados para execução do lote I eram em número de 57 e de 24 para o lote III e que, assim que assumiu a gestão, os caminhões em operação foram recebidos conforme especificado no contrato.

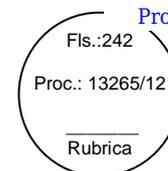
130. Também é colocado que ao longo da execução novos caminhões foram incorporados, com maior capacidade de coleta, e que carretas foram introduzidas e facilitaram a operação.

131. Por fim, é dito que, em razão da auditoria realizada pela STC, foram glosados R\$ 1.911.507,54, tudo em razão de divergências apuradas.

Posicionamento da Equipe de Auditoria

132. Inicialmente, coloca-se que o Achado em análise não versa sobre a quantidade de veículos, mas tão somente sobre a qualidade. Com relação à informação de que os caminhões foram recebidos como especificado em contrato, entende-se que a afirmação não possui amparo nos documentos ora apresentados uma vez que, em resposta à Nota de Auditoria nº 03/13265/12 (fls. 53/54), a

²³ Considerando-se valores históricos.



Autarquia informou não ter localizado o termo de vistoria da frota (fl. 01 do Anexo XXI).

133. Com relação à glosa em decorrência da auditoria realizada pelo Órgão de Controle Interno do GDF, verifica-se nos documentos constantes da manifestação da jurisdicionada (Anexo XXIII) que ela se relaciona com a quantidade de caminhões disponibilizados. O aspecto tratado no Achado refere-se à qualidade dos veículos em desacordo com o especificado nos contratos, situação que o SLU entendeu não ser motivo de ressarcimento, conforme o documento trazido pela Autarquia e acostado à fl. 63 do Anexo XXIII, *in verbis*:

Em análise conjunta com o Gerente Operacional e alguns executores, chegamos à conclusão, que operacionalmente, não houve prejuízos decorrentes com a utilização dos veículos com data de fabricação anterior a 2007. Os problemas mecânicos apresentados nesses equipamentos foram corriqueiros como em qualquer outro equipamento, no decorrer do contrato. Vale esclarecer que não houve descontinuidade na realização dos serviços estabelecidos contratualmente, portanto, entendemos que não há glosa nesse sentido.

134. A Equipe de Auditoria discorda da posição adotada pelo SLU, uma vez que, embora o serviço tenha sido executado, sua qualidade foi em nível inferior à especificada nos contratos e afronta à boa-fé contratual. Assim, verifica-se que não cumpre ao fiscal do contrato apenas verificar se o serviço foi prestado, mas também se ele foi prestado conforme estabelecido no contrato. No caso em tela, a utilização de veículos anteriores ao especificado tem implicações também em questões de meio ambiente e segurança. Sobre os problemas mecânicos, deve-se notar a existência de reserva técnica para o maquinário, aspecto, por si só, garantidor da continuidade do serviço.

135. Além disso, cabe salientar que os caminhões com fabricação até o ano de 2007, bem como seus custos fixos e variáveis, foram elementos da composição de custo do serviço, motivo pelo qual sua utilização em desconformidade com os ajustes caracterizou pagamento indevido e enseja ressarcimento ao erário.

136. Por fim, a informação de que a utilização de carretas otimizou os serviços apenas corrobora a análise da Equipe de Auditoria, uma vez que tal aspecto de eficiência não teve reflexo nas composições de custos dos serviços. Ou seja, a Contratada reduziu seus custos com uma prática não prevista em edital, mas continuou recebendo os mesmos valores. Assim, o fato de a prática dar maior capacidade de coleta à empresa não desconstitui o Achado, uma vez que ela



deveria fazê-lo com redução de custos unitários.

Responsabilização

Tabela 8

Descrição da irregularidade	Período de ocorrência	Prejuízo
Não disponibilização do item reserva técnica, disponibilização de veículos em desacordo com o pactuado e execução do serviço de coleta de resíduos sólidos domésticos de forma diferente da pactuada	De dez/2010 a jun/2012	R\$ 4.110.315,39

Responsáveis indicados

137. Apontam-se como responsáveis pela ocorrência dessa irregularidade:

Tabela 9

Responsável	Cargo	Período no Cargo	Conduta	Nexo Causal	Prejuízo imputado
1)Expedito Apolinário Silva; 2)Daniel Pereira Rocha; 3)Sérgio Mesquita de Ávila Filho; 4)Carlos Vitor Duboc Bahia. (cf. Instrução SLU n. 168/2010)	Executores dos Contratos	De dez/2010 a fev/2011.	Omissão em verificar se os termos e condições estipuladas nos contratos estavam sendo observados na execução dos Contratos nº 26/2010 e 27/2010.	A omissão dos executores propiciou a execução irregular dos contratos, bem como a efetivação de pagamentos indevidos.	R\$ 615.769,64
Delta Construções S/A	n.a.	n.a.	Apresentação de faturas de serviços não prestados ou prestados em qualidade inferior à contratada.	A apresentação indevida das faturas propiciou o pagamento irregular.	R\$ 615.769,64



Tabela 10

Responsável	Cargo	Período no Cargo	Conduta	Nexo Causal	Prejuízo imputado
1)Delival Lemos de Souza 2)Francisco Silva Santos 3)Marta Rosane Cabral 4) Eurípedes Carvalho da Silva 5)Pedro Luiz Rennó 6)Vanda Alves da Rocha (suplente) (cf. Instrução SLU n. 08/2011)	Executores dos Contratos	De mar/2011 a jun/2011.	Omissão em verificar se os termos e condições estipuladas nos contratos estavam sendo observados na execução dos Contratos nº 26/2010 e 27/2010.	A omissão dos executores propiciou a execução irregular dos contratos, bem como a efetivação de pagamentos indevidos.	R\$ 836.493,25
Delta Construções S/A	n.a.	n.a.	Apresentação de faturas de serviços não prestados ou prestados em qualidade inferior à contratada.	A apresentação indevida das faturas propiciou o pagamento irregular.	R\$ 836.493,25



Tabela 11

Responsável	Cargo	Período no Cargo	Conduta	Nexo Causal	Prejuízo imputado
1) Delival Lemos de Souza 2) Francisco Silva Santos 3) Marta Rosane Cabral 4) Eurípedes Carvalho da Silva 5) Daniel Pereira Rocha 6) Pedro Luiz Rennó 7) Vanda Alves da Rocha (suplente) (cf. Instrução SLU n. 54/2011)	Executores dos Contratos	De jul/2011 a ago/2011.	Omissão em verificar se os termos e condições estipuladas nos contratos estavam sendo observados na execução dos Contratos nº 26/2010 e 27/2010.	A omissão dos executores propiciou a execução irregular dos contratos, bem como a efetivação de pagamentos indevidos.	R\$ 418.806,61
Delta Construções S/A	n.a.	n.a.	Apresentação de faturas de serviços não prestados ou prestados em qualidade inferior à contratada.	A apresentação indevida das faturas propiciou o pagamento irregular.	R\$ 418.806,61



Tabela 12

Responsável	Cargo	Período no Cargo	Conduta	Nexo Causal	Prejuízo imputado
1)Delival Lemos de Souza 2)Francisco Silva Santos 3)Marta Rosane Cabral 4)Vanda Alves da Rocha 5)Daniel Pereira Rocha 6)Luiz Carlos Figueiredo da Silva 7)Zélia Maria de Andrade Santana (suplente) (cf. Instrução SLU n. 52/2012)	Executores dos Contratos	De set/2011 a jun/2012.	Omissão em verificar se os termos e condições estipuladas nos contratos estavam sendo observados na execução dos Contratos nº 26/2010 e 27/2010.	A omissão dos executores propiciou a execução irregular dos contratos, bem como a efetivação de pagamentos indevidos.	R\$ 2.239.245,89
Delta Construções S/A	n.a.	n.a.	Apresentação de faturas de serviços não prestados ou prestados em qualidade inferior à contratada.	A apresentação indevida das faturas propiciou o pagamento irregular.	R\$ 2.239.245,89

Proposições

138. Sugere-se determinar ao SLU as seguintes ações, informando ao Tribunal em 30 dias:

- a. adotar procedimentos para garantir a regular fiscalização dos contratos sob sua responsabilidade, coibindo práticas não previstas nos



ajustes ou em seus aditivos;

b. justificar a necessidade de reserva técnica para cada um dos serviços de limpeza urbana.

139. Sugere-se a conversão dos autos, no que diz respeito à irregularidade tratada na Tabela 08, em Tomada de Contas Especial a ser tratada em processo apartado, com fundamento no art. 46 da Lei Complementar nº 01/1994, e a citação dos responsáveis indicados nas Tabelas 09 a 12, com fundamento no art. 13, II da mesma lei complementar, para que, no prazo de 30 dias, apresentem defesa ou recolham o valor integral do débito, a ser corrigido a partir de 30/06/2012.

Benefícios Esperados

140. Além da recomposição do erário distrital, espera-se que o SLU aprimore suas práticas de fiscalização de contratos, garantindo o cumprimento dos itens pactuados, a aplicação das sanções previstas, bem como adote medidas para avaliar aspectos relacionados à economicidade dos ajustes.

2.1.3 Achado 3 – Pagamento por serviços não executados.

Critério – arts. 62 e 63 da Lei nº 4.320/64.

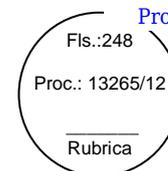
Análises e Evidências

141. No primeiro mês de vigência dos Contratos nºs 26/2010 e 27/2010, respectivamente Lote I e Lote III, com vigência a partir de 11/12/2010, a Contratada Delta Construções S/A apresentou as faturas nº 00005310, valor R\$ 3.950.410,35 e nº 00005311, valor 1.024.479,23, fls. 145 e 151 do Anexo XXII, ambas emitidas em 24/03/2011, abrangendo o período de 11 a 31 de dezembro de 2011. Do total de quase 5 milhões (R\$ 4.974.889,58) faturados, R\$ 632.888,85 correspondem aos serviços de varrição manual de vias e logradouros, com os seguintes dados, fls. 144 e 150 do Anexo XXII:

Tabela 13 – Faturamento dos serviços de varrição manual de vias e logradouros no mês de dez/2010

Nota Fiscal	Emissão	Compet.	Contrato	Serviço medido (km)	Valor
5310	24/03/2011	dez/10	26/2010	9.108	470.519,28
5311	24/03/2011	dez/10	27/2010	3.014	162.369,57
	SOMA				632.888,85

Fonte: fls. 46 do Processo n. 094.000.002/2011 e 47 do Processo n. 094.000.001/2011.



142. Contudo, a documentação de medição de campo para os serviços de varrição manual não dá suporte aos valores faturados.

143. Os valores faturados pela Contratada resultam da consolidação das medições dos serviços executados mensalmente e constantes da planilha denominada Medição de Serviços, sob a responsabilidade do Núcleo de Monitoramento e Medição. Por sua vez, os quantitativos aí lançados são informados pelas unidades operacionais e descentralizadas (distritos de limpeza) encarregados diretos pelas medições em campo dos serviços e respectiva fiscalização, com o preenchimento da planilha Controle Diário de Presença da Varrição Manual e Equipes de Serviços Complementares.

144. A despeito da informação dos distritos de limpeza acusar a falta da varrição nos Lotes I e III, conforme ficou registrado nos *Controle Diário de Presença da Varrição Manual e Equipes de Serviços Complementares*, para o mês de dezembro de 2010 (fls. 1/143 do Anexo XXII), o NUMON lançou, sem amparo em documentação idônea, nas planilhas de consolidação medidas e valores diversos de zero (9.108 km de varrição para Lote I, e 3.014,1 km para o Lote III, fls. 144 e 150 do Anexo XXII). A signatária de ambas as consolidações foi a responsável pelo Núcleo de Monitoramento e Medição, *Célia Maria Santos Pessoa*. Posteriormente, a informação de que os serviços do mês de dezembro foram regularmente prestados foi confirmada pela Gerência de Monitoramento e Controle, titularizada por Eurípedes Carvalho da Silva, fls. 146 e 152 do Anexo XXII.

145. Outra circunstância que chama a atenção é a falta de aposição das assinaturas de dois dos executores para atestar a regular prestação dos serviços no mês de dezembro de 2010. A Instrução nº 168, de 15 de dezembro de 2010, do Diretor-Geral do SLU, fl. 156 do Anexo XXII, designou quatro executores para os Contratos 26/2010 e 27/2010 e determinou ainda que os relatórios e atestados de execução deveriam ser assinados por todos. A despeito da exigência, nas faturas do mês de dezembro, só constam as assinaturas de dois executores designados pela Instrução nº 168, a saber, Expedito Apolinário da Silva, e Daniel Pereira Rocha, fls. 145 e 151 do Anexo XXII. Aparece uma terceira assinatura como de executor a de Delival Lemos de Souza, mas a designação deste na função só ocorreu em 24/02/2011, fl. 157 do Anexo XXII, portanto, faltava-lhe competência para atestar a



prestação de serviço anterior à sua designação.

146. Dessa forma, conclui-se que, como não houve disponibilização de equipes de varrição, ou não houve varrição manual no período, ou a varrição foi executada por outras equipes, disponibilizadas para realização de outros serviços.

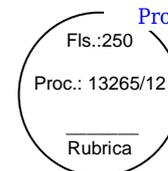
147. Em qualquer das situações, o pagamento pelos serviços de varrição não é devido, seja por não ter sido realizado (pagamento indevido), seja pelo fato de ter sido faturado pelo pagamento de outras equipes (pagamento em duplicidade).

Causas

148. O exame das rotinas e procedimentos adotados pelo SLU para apuração dos quantitativos de serviços executados de varrição revela falhas que impedem a detecção de fraude e eventuais erros. A apuração dos quantitativos de varrição manual inicia-se com as medições diárias em campo das equipes de varrição, registradas por fiscais do SLU. Esses dados são repassados aos distritos de limpeza, que realizam o cômputo diário por setor de varrição (em geral coincidentes com as áreas das Administrações Regionais). Ao final do mês, os distritos de limpeza encaminham essa documentação para o Núcleo de Monitoramento e Medição – NUMON. Nesta unidade, são feitas, em planilhas eletrônicas, as consolidações por dia e setor de varrição, e, ao final, obtém-se o quantitativo dos serviços de varrição mensal de cada um dos lotes contratados²⁴, que é transposto para a tabela Medição de Serviços, cujos dados serão utilizados para preenchimento da fatura.

149. Existem fragilidades de controles em todas as etapas desde a medição de rua até a transposição final dos dados. As anotações de campo são feitas manualmente, com o preenchimento de formulários em papel que não dispõem de elementos de segurança, de forma a impedir sua substituição ou adulteração de medições. As diversas etapas de consolidação das medições não fazem remissão adequada às medições anteriores, somas são feitas em máquinas de calcular, que não ficam registradas em papel discriminando as parcelas componentes das somas. Por fim, a identificação do responsável pela soma nem sempre é possível e as diversas etapas de consolidação não passam pela

²⁴ Utilizando o parâmetro de produtividade adotado pela Autarquia.



conferência de outro servidor.

150. Em suma, predominam a informalidade e a falta de uniformidade dos procedimentos e métodos para apuração das medições e arquivamento da documentação que dá suporte às faturas. Ressalte-se que tais práticas dificultam os trabalhos de verificação da exatidão e a fidedignidade dos valores encontrados e são incompatíveis com o volume de documentos manuseados e as elevadas cifras envolvidas nos serviços de varrição.

151. Outro ponto que assume relevância é a desvinculação entre a atribuição de atestar a execução (os executores nomeados de acordo com o artigo 67 da Lei nº 8.666/93) e os responsáveis pelo efetivo acompanhamento e fiscalização da execução dos serviços em campo. Em razão da complexidade e dimensões dos Contratos nº 26/2010 e 27/2010, cuja execução se dá em todo o Distrito Federal, não parece satisfatória a opção da Administração do SLU de incumbir a execução desses contratos a membros de sua diretoria ou outros titulares de cargos de gerência, uma vez que a função impõe o acompanhamento sistemático dos serviços contratados, no intuito de observar se o objeto está sendo cumprido a contento, não reduzindo o ato de atestação a mera formalidade de verificação documental constante de processo.

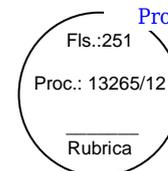
152. Também é questionável a nomeação em conjunto de mais de um executor para os dois contratos, que, em princípio importaria em responsabilidade solidária de todos pelo atesto. Na prática, tal medida mostra-se desaconselhável, melhor seria a nomeação de um executor por contrato ou parcela definida de cada contrato.

Efeitos

153. A falha apontada importou em pagamento sem causa para a empresa Delta Construções S/A, sem que tenha havido a necessária prestação dos serviços contratados.

154. Uma vez que os desvios relativos à contratação já foram captados no Achado 1, entende-se razoável adotar como base de cálculo do prejuízo o preço unitário de mercado dos serviços de varrição, obtido na composição de custos elaborada pela equipe de auditoria (R\$ 36,46 / km).

155. Dessa forma, os pagamentos indevidos resultaram em um prejuízo



ao erário de R\$ 441.968,12 (12.122km x R\$36,46/km).

Considerações do Auditado

156. O SLU se manifestou a respeito do Relatório Prévio de Auditoria (fls. 62/140) por meio do Ofício nº 553/2013-DIGER/SLU, de 27 de junho de 2013 (fls. 164/177), acompanhado das peças acostadas ao Anexo XXIII.

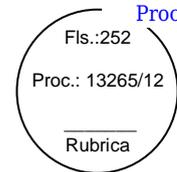
157. Sobre o tema do Achado, informa-se que *“os controles de varrição realizados nos núcleos de limpeza do SLU são baseados em guias de presença de varrição e de serviços complementares. Nestas guias há registro tão somente dos funcionários da terceirizada que desempenham uma das seguintes funções: varrição, catação, pintura de meios fios e serviços diversos. As frequências registradas nas referidas guias não incluem os encarregados”*.

158. Além disso, é trazido que, em razão de auditoria realizada pela STC, encontra-se em curso no SLU o Processo nº 094.000.612/2012, de Tomada de Contas Especial sobre o mesmo tema.

Posicionamento da Equipe de Auditoria

159. A manifestação da jurisdicionada não se presta a afastar ou modificar o Achado, uma vez que ele não versa sobre a frequência de encarregados, mas de varredores que, como informado, são contabilizados nos controles da Autarquia. Por esse motivo, a ausência de varredores com posterior pagamento pelos serviços constitui indevida liquidação e pagamento da despesa.

160. Sobre a tomada de contas especial noticiada, verifica-se no Relatório de TCE nº 02/2013 (Anexo XXII, fls. 227/234) que ela não trata de assunto concorrente com a presente Auditoria. Nesse sentido, verifica-se que tal relatório se refere aos quantitativos previstos nos mapas de varrição, situação que não foi abordada no presente Achado e nem nos anteriores.



Responsabilização

Tabela 14

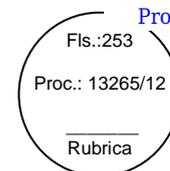
Descrição da irregularidade	Período de ocorrência	Prejuízo
Pagamentos das faturas nº 5310 e 5311 para a Delta Construções sem suporte documental (Contratos nº 26/2010 e 27/2010).	De 11 a 31 de dezembro de 2010.	R\$ 441.968,12.

Responsáveis indicados

161. Apontam-se como responsáveis pela ocorrência dessa irregularidade:

Tabela 15

Responsável	Cargo	Período no Cargo	Conduta	Nexo Causal	Prejuízo imputado
1) Célia Maria Santos Pessoa 2) Eurípedes Carvalho da Silva	1) Chefe do Núcleo de Monitoramento e Medição; 2) Titular da Gerência de Monitoramento e Controle.	A informação prestada pelo SLU (fl. 178 do Anexo XXV) é inconsistente e com os fatos verificados	Liquidar despesas sem suporte documental da execução dos serviços.	O atesto indevido possibilitou a realização da despesa sem a correspondente prestação dos serviços contratados	R\$ 441.968,12.
Delta Construções S/A	n.a.	n.a.	Emitir notas fiscais sem a respectiva prestação dos serviços	A emissão de notas fiscais sem a respectiva prestação dos serviços contribuiu para o pagamento indevido.	R\$ 441.968,12.



Proposições

162. Sugere-se determinar ao SLU as seguintes ações, informando ao Tribunal em 30 dias:

- a) adotar procedimentos para garantir a regular fiscalização dos contratos sob sua responsabilidade, assegurando a verificação dos serviços prestados *in loco*, de forma direta, e não de maneira transversa, pelo quantitativo de mão de obra.

163. Sugere-se a conversão dos autos, no que diz respeito à irregularidade tratada na Tabela 14, em Tomada de Contas Especial a ser tratada em processo apartado, com fundamento no art. 46 da Lei Complementar nº 01/1994, e a citação dos responsáveis indicados na Tabela 15, com fundamento no art. 13, II da mesma lei complementar, para que, no prazo de 30 dias, apresentem defesa ou recolham o valor integral do débito, a ser corrigido a partir de 01/01/2011.

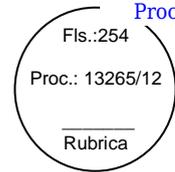
Benefícios Esperados

164. Além da recomposição do erário distrital, espera-se que o SLU aprimore suas práticas de fiscalização de contratos, garantindo a aferição real dos serviços prestados.

2.2 QA 1 – Os preços praticados nos contratos listados na Decisão Reservada nº 48/11, III e citados na Decisão nº 5306/11, III.b, estão de acordo com os de mercado?

Não. Houve sobrepreço nas contratações emergenciais envolvendo os serviços de varrição manual, varrição mecanizada, coleta de resíduos domiciliares e coleta e transporte mecanizada de entulho.

165. Para verificação dos preços pactuados, conforme já apresentado no item “Metodologia”, foram elaboradas composições de custo de mercado à época da contratação, tendo como referência convenções coletivas de trabalho, índices e preços de referência do mercado, conforme premissas apresentadas no PT 04 – fls. 01/04 do Anexo II. Com isso, foi possível cotejar os valores contratados com os de mercado. Os PT-05 ao PT-12 (fls. 05/226 do Anexo II e fls. 01/74 do Anexo III) se referem aos custos de mão de obra e equipamentos afetos as serviços auditados entre os anos de 2006 e 2012.



166. Assim como apresentado no Critério do Achado 1 do presente Relatório, foi estipulada uma margem de tolerância de 10 % (dez por cento), que encontra respaldo no uso subsidiário do Art. 102, § 6º, III, da Lei Federal nº 12.708, de 17 de agosto de 2012 (Lei de Diretrizes Orçamentárias).

167. Além disso, entende-se que um contrato emergencial é revestido de riscos e incertezas, que trazem custos extras com rescisão de contratos de trabalho e amortização acelerada de investimentos, capazes de elevar seus preços em até 10% em relação aos preços de mercado.

168. Aceitou-se, pois, uma margem de 20% em relação aos preços de mercado definidos pela equipe de auditoria do TCDF.

169. Alguns contratos emergenciais tiveram sua composição de custos apresentadas pelas empresas no decorrer do Processo TCDF nº 39.358/06. Essas composições foram analisadas na busca da causa dos achados.

170. A seguir apresentam-se os achados relativos às empresas contratadas. Cada achado apresenta uma descrição das desconformidades encontradas e a relação dos contratos celebrados, com os respectivos prejuízos identificados.

2.2.1 Achado 4 – Sobrepreço nos serviços de varrição nos contratos com a Empresa Artec Ltda.

Critério

171. Preços de mercado da época, tolerando-se 20% de margem.

Análises e Evidências

Varrição manual de vias e logradouros

172. Os índices de produtividade apresentados pela Empresa Artec no processo 39.358/06 (fls. 02/23 do Anexo XXI) foram considerados válidos para os Contratos em tela, motivo pelo qual entende-se que o sobrepreço verificado adiante no serviço de varrição seja oriundo do uso de índice de produtividade inadequado.

173. Conforme resposta à Nota de Auditoria 03/13265/12, verificou-se que a medição por sarjetas também era praticada nesse Contrato (fl. 01 do Anexo XXI).

174. De acordo com o apresentado pela empresa, na estimativa de mão-



de-obra necessária para a varrição manual de vias, foi estabelecida uma produtividade de 1440 m de sarjeta/dia/gari (fls. 02/09 do Anexo XXI). Tal produtividade está abaixo do que preconiza a literatura especializada: em “Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos no Brasil, João Pessoa, PB, 2003” de autoria de José Dantas de Lima, recomenda-se a utilização de 3200 a 3600 m de sarjeta/gari/dia (fl. 97 do Anexo V).

175. Ainda, no estudo “Resíduos Sólidos: Otimização do Sistema de Varrição Pública”, publicado pela Rede Nacional de Capacitação e Extensão Tecnológica em Saneamento Ambiental – ReCESA em 2009, que foi realizado pelo Núcleo Regional Centro-Oeste de Capacitação e Extensão Tecnológica em Saneamento Ambiental, dá-se como produção diária média do trabalhador o valor de 500 metros de sarjeta varrida por hora de trabalho (fls. 99/129 do Anexo IV).

176. Para cidades de porte médio a grande, a menor produtividade encontrada, e constante das duas referências acima citadas, é a da cidade de João Pessoa, PB, no valor de 1450 m de via por trabalhador por dia, o que equivale a 2900 m de sarjeta por dia. Esse foi o valor utilizado nas composições de mercado elaboradas pela equipe de auditoria.

177. Além da subestimativa da produtividade, foram encontradas as seguintes desconformidades na composição de custos do serviço de varrição:

- Percentual excessivo de encargos sociais sobre a mão-de-obra direta: o percentual de encargos sociais, de 83,2%, encontra-se acima dos valores estipulados pela legislação vigente, citando-se principalmente a Constituição Federal e a Consolidação das Leis do Trabalho. Nesse sentido, o TCDF consolidou os valores adequados de encargos sociais na Decisão nº 544/2010 (fls. 58 e 59 do Anexo IX), tendo como resultado o valor de 70,6%;
- Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) desarrazoado: O BDI, em princípio, deve incluir todas as despesas indiretas, como Administração, Lucro e Impostos. Todavia, na composição de custos da empresa Artec, sobre o custo mensal do serviço (R\$ 1.298.455,66) foi aplicado um percentual de BDI de 25% (R\$324.613,92), somado, a seguir, de uma parcela referente a impostos (R\$200.194,38), chegando



no total geral de R\$1.823.263,96. Tal valor representa um acréscimo total sobre o custo dos serviços, referente ao BDI, de 40,42%, sem justificativas que suportem tal número²⁵.

1) Contrato 09/2006

178. As composições de custo de mercado que envolvem os serviços do Contrato são apresentadas nos PT-36 e PT-37 (fls. 01/30 do Anexo XVI), e foram elaboradas com base nos custos de mão de obra e equipamentos dos anos de vigência do Contrato.

179. Os dados do contrato fornecidos pelo SLU são apresentados no Anexo X, fls. 01/32.

180. O cotejamento entre os valores pagos e os aceitáveis, para todos os serviços, mês a mês, é apresentado no PT-38 (fls. 31/39 do Anexo XVI).

181. A Tabela seguinte apresenta a consolidação das comparações efetuadas, bem como quantifica o prejuízo ao erário resultante.

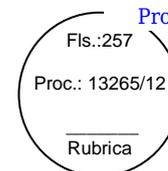
Tabela 16: Consolidação do Cotejamento de Valores Pagos - Contrato 09/2006

Contrato:09/2006	Empresa:ARTEC	
Serviço	Há Prejuízo ?	Prejuízo Total (R\$)
Varrição Manual de Vias e Logradouros	SIM	4.391.465,80
Varrição Mecanizada de Vias	NÃO	0,00
Lavagem de Vias	NÃO	0,00
Lavagem de Monumentos e Prédios Públicos	NÃO	0,00
Catação de Papéis em Áreas Verdes	NÃO	0,00
Pintura de Meio Fio	NÃO	0,00
Manutenção do Aterro do Jockey	NÃO	0,00
Serviços Diversos	NÃO	0,00
TOTAL	SIM	4.391.465,80

2) Contrato 07/2007

182. As composições de custo de mercado que envolvem os serviços do Contrato são apresentadas nos PT-39 e PT-40 (fls. 40/55 do Anexo XVI), e foram elaboradas com base nos custos de mão de obra e equipamentos dos anos de

²⁵ O TCDF deliberou sobre a matéria por meio da Decisão nº 544/2010, na qual entendeu-se que 30% é o limite superior para o BDI, sendo que valores superiores devem ser devidamente justificados.



vigência do Contrato.

183. Os dados do contrato fornecidos pelo SLU são apresentados no Anexo X, fls. 33/67.

184. O cotejamento entre os valores pagos e os aceitáveis, para todos os serviços, mês a mês, é apresentado no PT-41 (fls. 56/60 do Anexo XVI).

185. A Tabela abaixo apresenta a consolidação das comparações efetuadas, bem como quantifica o prejuízo ao erário resultante.

Tabela 17: Consolidação do Cotejamento de Valores Pagos - Contrato 07/2007

Contrato: 07/2007		Empresa: ARTEC	
Serviço	Há Prejuízo ?	Prejuízo Total (R\$)	
Varrição Manual de Vias e Logradouros	SIM	2.944.818,96	
Catação de Papéis em Áreas Verdes	NÃO	0,00	
Pintura de Meio Fio	NÃO	0,00	
Serviços Diversos	NÃO	0,00	
TOTAL	SIM	2.944.818,96	

3) Contrato 20/2007

186. As composições de custo de mercado que envolvem os serviços do Contrato são apresentadas nos PT-149 e PT-150 (fls. 197/212 do Anexo XIX), e foram elaboradas com base nos custos de mão de obra e equipamentos dos anos de vigência do Contrato.

187. Os dados do contrato fornecidos pelo SLU são apresentados no Anexo X, fls. 68/102.

188. O cotejamento entre os valores pagos e os aceitáveis, para todos os serviços, mês a mês, é apresentado no PT-151 (fls. 213/217 do Anexo XIX).

189. A Tabela abaixo apresenta a consolidação das comparações efetuadas, bem como quantifica o prejuízo ao erário resultante.


Tabela 18: Consolidação do Cotejamento de Valores Pagos - Contrato 20/2007

Contrato: 20/2007		Empresa: ARTEC	
Serviço	Há Prejuízo ?	Prejuízo Total (R\$)	
Varrição Manual de Vias e Logradouros	SIM	2.311.871,71	
Catação de Papéis em Áreas Verdes	NÃO	0,00	
Pintura de Meio Fio	NÃO	0,00	
Serviços Diversos	NÃO	0,00	
TOTAL	SIM	2.311.871,71	

4) Contrato 10/2008

190. As composições de custo de mercado que envolvem os serviços do Contrato são apresentadas no PT-42 (fls. 61/71 do Anexo XVI), e foram elaboradas com base nos custos de mão de obra e equipamentos do ano de vigência do Contrato.

191. Os dados do contrato fornecidos pelo SLU são apresentados no Anexo X, fls. 103/125.

192. O cotejamento entre os valores pagos e os aceitáveis, para todos os serviços, mês a mês, é apresentado no PT-43 (fls. 72/76 do Anexo XVI).

193. A Tabela seguinte apresenta a consolidação das comparações efetuadas, bem como quantifica o prejuízo ao erário resultante.

Tabela 19: Consolidação do Cotejamento de Valores Pagos - Contrato 10/2008

Contrato: 10/2008		Empresa: ARTEC	
Serviço	Há Prejuízo ?	Prejuízo Total (R\$)	
Varrição Manual de Vias e Logradouros	SIM	2.576.025,78	
Catação de Papéis em Áreas Verdes	NÃO	0,00	
Pintura de Meio Fio	NÃO	0,00	
Serviços Diversos	NÃO	0,00	
TOTAL	SIM	2.576.025,78	

5) Contrato 21/2008

194. As composições de custo de mercado que envolvem os serviços do Contrato são apresentadas nos PT-44 e PT-45 (fls. 77/92 do Anexo XVI), e foram elaboradas com base nos custos de mão de obra e equipamentos dos anos de vigência do Contrato.

195. Os dados do contrato fornecidos pelo SLU são apresentados no



Anexo X, fls. 126/152.

196. O cotejamento entre os valores pagos e os aceitáveis, para todos os serviços, mês a mês, é apresentado no PT-46 (fls. 93/97 do Anexo XVI).

197. A Tabela abaixo apresenta a consolidação das comparações efetuadas, bem como quantifica o prejuízo ao erário resultante.

Tabela 20: Consolidação do Cotejamento de Valores Pagos - Contrato 21/2008

Contrato: 21/2008		Empresa: ARTEC	
Serviço	Há Prejuízo ?	Prejuízo Total (R\$)	
Varrição Manual de Vias e Logradouros	SIM	2.023.408,56	
Catação de Papéis em Áreas Verdes	NÃO	0,00	
Pintura de Meio Fio	NÃO	0,00	
Serviços Diversos	NÃO	0,00	
TOTAL	SIM	2.023.408,56	

6) Contrato 08/2009

198. As composições de custo de mercado que envolvem os serviços do Contrato são apresentadas no PT-47 (fls. 98/105 do Anexo XVI), e foram elaboradas com base nos custos de mão de obra e equipamentos do ano de vigência do Contrato.

199. Os dados do contrato fornecidos pelo SLU são apresentados no Anexo X, fls. 153/172.

200. O cotejamento entre os valores pagos e os aceitáveis, para todos os serviços, mês a mês, é apresentado no PT-48 (fls. 106/110 do Anexo XVI).

201. A Tabela abaixo apresenta a consolidação das comparações efetuadas, bem como quantifica o prejuízo ao erário resultante.

Tabela 21: Consolidação do Cotejamento de Valores Pagos - Contrato 08/2009

Contrato: 08/2009		Empresa: ARTEC	
Serviço	Há Prejuízo ?	Prejuízo Total (R\$)	
Varrição Manual de Vias e Logradouros	SIM	967.310,72	
Catação de Papéis em Áreas Verdes	NÃO	0,00	
Pintura de Meio Fio	NÃO	0,00	
Serviços Diversos	NÃO	0,00	
TOTAL	SIM	967.310,72	


7) Contrato 19/2009

202. As composições de custo de mercado que envolvem os serviços do Contrato são apresentadas no PT-49 (fls. 111/125 do Anexo XVI), e foram elaboradas com base nos custos de mão de obra e equipamentos do ano de vigência do Contrato.

203. Os dados do contrato fornecidos pelo SLU são apresentados no Anexo X, fls. 173/185.

204. O cotejamento entre os valores pagos e os aceitáveis, para todos os serviços, mês a mês, é apresentado no PT-50 (fls. 126/132 do Anexo XVI).

205. A Tabela abaixo apresenta a consolidação das comparações efetuadas, bem como quantifica o prejuízo ao erário resultante.

Tabela 22: Consolidação do Cotejamento de Valores Pagos - Contrato 19/2009

Contrato: 19/2009		Empresa: ARTEC	
Serviço	Há Prejuízo ?	Prejuízo Total (R\$)	
Coleta e Transporte de Resíduos Sólidos Domiciliares	NÃO	0,00	
Coleta e Transporte Manual de Entulhos	NÃO	0,00	
Varrição Manual de Vias e Logradouros	SIM	151.482,37	
Varrição Mecanizada de Vias	NÃO	0,00	
Catação de Papéis em Áreas Verdes	NÃO	0,00	
Pintura de Meio Fio	NÃO	0,00	
TOTAL	SIM	151.482,37	

8) Contrato 32/2009

206. As composições de custo de mercado que envolvem os serviços do Contrato são apresentadas nos PT-51 e PT-52 (fls. 133/162 do Anexo XVI), e foram elaboradas com base nos custos de mão de obra e equipamentos dos anos de vigência do Contrato.

207. Os dados do contrato fornecidos pelo SLU são apresentados no Anexo X, fls. 185/203.

208. O cotejamento entre os valores pagos e os aceitáveis, para todos os serviços, mês a mês, é apresentado no PT-53 (fls. 163/169 do Anexo XVI).

209. A Tabela seguinte apresenta a consolidação das comparações efetuadas, bem como quantifica o prejuízo ao erário resultante.


Tabela 23: Consolidação do Cotejamento de Valores Pagos - Contrato 32/2009

Contrato: 32/2009		Empresa: ARTEC
Serviço	Há Prejuízo ?	Prejuízo Total (R\$)
Coleta e Transporte de Resíduos Sólidos Domiciliares	NÃO	0,00
Coleta e Transporte Manual de Entulhos	NÃO	0,00
Varrição Manual de Vias e Logradouros	SIM	114.689,82
Varrição Mecanizada de Vias	NÃO	0,00
Catação de Papéis em Áreas Verdes	NÃO	0,00
Pintura de Meio Fio	NÃO	0,00
TOTAL	SIM	114.689,82

Causas

210. Falhas na especificação e composição de custos do serviço de varrição manual levaram à adoção de índice de produtividade inadequado e consequente sobrepreço na contratação dos serviços.

Efeitos

211. Prejuízo ao erário no valor de R\$ 15.481.073,72 (quinze milhões, quatrocentos e oitenta e um mil, setenta e três reais e setenta e dois centavos)²⁶.

Considerações do Auditado

212. O SLU se manifestou a respeito do Relatório Prévio de Auditoria (fls. 62/140) por meio do Ofício nº 553/2013-DIGER/SLU, de 27 de junho de 2013 (fls. 164/177), acompanhado das peças acostadas ao Anexo XXIII.

213. Inicia o SLU ressaltando que a cobrança dos valores apontados como prejuízo deve ser promovida com a “*devida segurança jurídica e certeza dos fatos*”. Ademais, anotou que a atual diretoria não foi parte em nenhum dos ajustes nomeados, que “*zela pela correção e correição de atos da autarquia*” e que não teve oportunidade de conversar com os auditores a respeito das conclusões preliminares.

214. Em seguida, o SLU levantou as seguintes questões para promover a recuperação dos valores pagos indevidamente nos bojo dos contratos examinados na Auditoria:

1 – Como utilizar a Decisão nº 544/2010 TCDF como norte de contratos, todos os que foram analisados, firmados em datas anteriores? Os processos citados estão revestidos de peças que

²⁶ Considerando-se valores históricos.



embasaram os valores pagos, formatados pelas administrações à época, não em bases literárias, como muito empregado na auditoria do TCDF, mas com propostas e justificativas anexadas pelos gestores à época.

2 – É possível utilizar como baliza para possíveis desconformidades na prestação de serviços o artigo 102 da Lei nº 12.708/2012, do Governo Federal, editada para dispor sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2013, e que excetua as restrições de que trata nas aplicações de custo global, situações que não possam ser consideradas como de construção civil? Entendemos que todos os serviços auditados estão fora do escopo da legislação citada.

3 – Como avaliar como sobrepreço ou prejuízo a contratação tipificada como global – uma vez que não são serviços de construção civil – sem ponderar os preços "a mais" confrontando-os com os preços "a menos" não apresentados na auditoria preliminar? Os auditores tabularam valores que consideraram prejuízos e não tabularam os valores que não consideraram prejuízos. Como não temos acesso à composição de preços da equipe de auditoria do TCDF, formulada em bases diferentes das utilizadas pelas diferentes gestões do SLU, não conseguimos equilibrar os ganhos e perdas para obtermos possíveis prejuízos a serem apurados em TCE. Os caminhões citados pela equipe são caminhões que podem ser comprados "prontos" e não com as carrocerias específicas aos serviços de coleta.

Posicionamento da Equipe de Auditoria

215. Inicialmente, trata-se da alegação de ausência de oportunidade para se manifestar a respeito dos Achados de Auditoria e da falta de acesso à composição de preços da Equipe de Auditoria, que teria sido formulada em bases diferentes das utilizadas pelo SLU. Ora, a manifestação em análise trata-se, exatamente, da oportunidade dada à Autarquia de se manifestar a respeito dos Achados de Auditoria previamente à deliberação plenária. Com relação às composições de custo, cumpre informar que todas foram elaboradas tendo como base a planilha de formação de custos que compôs o Edital de Concorrência nº 03/2007 – CEL/SLU, conduzido pela jurisdicionada, e que todas elas foram disponibilizadas para análise e eventuais críticas nos anexos do presente Processo.

216. A justificativa do SLU de que a Decisão nº 544/2010 não se aplica aos contratos em análise, por ser aquela posterior a esses, não procede.



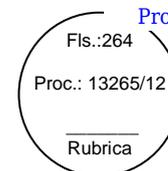
Primeiramente, porque a Decisão apenas explicitou quais são os itens classificados como encargos sociais e que devem levados para planilhas de custos para mão-de-obra, consabido que esses custos decorrem de imposição da legislação federal trabalhista e da previdenciária social. Foram eles agrupados em: gastos da empresa sobre a folha de pagamento (*Grupo A*); provisões para pagamento de férias, 13º salário, faltas e, ainda, a indenização do aviso prévio para todos os empregados ao término do contrato (*Grupo B*); avisos prévios concedidos ao longo do contrato e pagamento da multa de FGTS por rescisão sem justa causa (*Grupo C*); e custos previdenciários sobre férias e 13º salário (*Grupo D*). A rigor, não houve no *decisum* em análise qualquer inovação por parte do TCDF, mesmo porque não lhe compete a criação de qualquer tipo de imposição de cunho trabalhista ou previdenciário ao empregador.

217. Ademais, ressalte-se que a Decisão nº 544/2010 foi utilizada pela Equipe de Auditoria como um parâmetro de razoabilidade para a composição dos valores de mercado, uma vez que entende-se, como já citado, que ela não inova na matéria, mas tão somente explicita a interpretação da Corte sobre o tema. Nesse sentido, ela não se trata de um limite absoluto ao qual estaria jungida inexoravelmente a Jurisdicionada, uma vez que há a ressalva “*que valores divergentes deverão ser devidamente justificados e comprovados nos respectivos autos*”. Portanto, caberá aos interessados demonstrar de forma isenta de dúvida que foram utilizados índices compatíveis com os custos que a Contratada deveria incorrer para a prestação dos serviços.

218. Quanto ao uso de “bases literárias” pelo Corpo Técnico para aferição dos índices de produtividade adotados pelo SLU nas contratações, insta informar que a literatura em questão é a especializada, técnica, em geral produzida no meio acadêmico, por professores e pesquisadores, e de cunho essencialmente prático. No caso particular da Auditoria, foi utilizada a obra *Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos no Brasil* de autoria de José Dantas de Lima, registrando que o autor possui graduação em Engenharia Civil e mestrado em Engenharia Civil e Ambiental²⁷, bem como o estudo *Resíduos Sólidos: Otimização do Sistema de Varrição Pública*.

219. Os dados extraídos das citadas obras resultaram da análise de informações obtidas na execução dos serviços de limpeza e coleta de resíduos de diversas cidades brasileiras, sendo que, de forma conservadora, foi utilizada como parâmetro a menor produtividade encontrada, no caso, na cidade de João Pessoa-PB. Ainda, a mesma literatura avalia como de maior grau de dificuldade a varrição

²⁷ Conforme consulta ao currículo do autor na Plataforma Lattes do CNPq : <http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/busca.do?metodo=apresentar>.



em cidades com praia, como a utilizada como referência, o que tende a reduzir a produtividade nesses locais.

220. Pode-se afirmar, portanto, que a literatura especializada tem como proposta a disseminação de boas práticas e experiências no setor que promovam inovações e eficiência organizacional.

221. Sobre a informação de que peças, como propostas e justificativas, embasaram os valores pagos, verifica-se que ela não encontra suporte nos autos. No caso, as contratações foram acompanhadas apenas de planilhas de custos unitários dos serviços, sem as composições dos serviços, não se prestando, portanto, a embasar os valores e quantidades pactuados.

222. Com relação à utilização da Lei nº 12.708/2012, cabe inicialmente trazer que, diferentemente do alegado pela jurisdicionada, ela não foi baliza para a constatação de desconformidades, mas como parâmetro de razoabilidade para estabelecer uma margem de aceitação de valores acima dos de mercado, ou seja, em favor dos responsáveis por eventuais danos.

223. Sobre a pertinência temática do art. 102 da referida Lei, entende-se que ela existe, sendo adequada a analogia feita. Salienta-se que o dispositivo legal não trata apenas de construção civil, como informou a Autarquia, mas de obras e serviços de engenharia, tendo escopo bem mais amplo. No caso, os serviços de limpeza urbana são caracterizados como serviços de engenharia, tanto que, para sua execução, é necessária Anotação de Responsabilidade Técnica - ART junto ao Conselho Regional de Engenharia. Além disso, esses documentos são utilizados para comprovação de capacidade técnico-operacional de empresas em certames licitatórios de serviços de limpeza urbana, como o conduzido pela jurisdicionada no ano de 2007.

224. Com relação à forma de execução dos serviços, verifica-se que o § 6º do art. 102 da Lei nº 12.708/2012 utilizado trata exatamente do regime de empreitada por preço global, que é utilizado pela Autarquia. Nota-se, inclusive, que o regramento legal contestado impõe critérios para os preços unitários nas empreitadas por preço global, de forma a coibir o jogo de planilhas. Portanto, o entendimento do SLU de que os serviços estão fora do escopo da legislação citada é improcedente.

225. Sobre o argumento do SLU de que deveriam ser ponderados valores a maior com valores a menor, não sendo cabível avaliar sobrepreço de um ou de alguns dos serviços isoladamente, sem considerar "*possíveis subpreços*" dos demais serviços contratados, causa espécie a naturalidade com que a Administração da Autarquia aceita a possibilidade de que as planilhas de custo tragam combinação de serviços com sobrepreços e outros com subpreços. Essa prática, conhecida como



“jogo de planilha”, é reiteradamente condenada em julgamentos do Tribunal de Contas da União²⁸, pois leva a manipulações e distorções durante a execução dos ajustes, via de regra, em prejuízo à Administração.

226. Ainda sobre o tema, cabe ressaltar que a vantagem que as empresas recebem por oferecer “subpreços” à Administração Pública é a possibilidade de assinar contratos, não havendo previsão legal para o abatimento dos sobrepreços por ela realizados a título de compensação.

227. Assim, verifica-se que manifestação ora analisada não se presta a afastar o presente Achado de Auditoria e nem a responsabilização solidária dos agentes públicos e privados envolvidos, conforme previsto no § 2º do art. 25 da Lei 8.666/1993:

Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

(...)

§ 2o Na hipótese deste artigo e em qualquer dos casos de dispensa, se comprovado superfaturamento, respondem solidariamente pelo dano causado à Fazenda Pública o fornecedor ou o prestador de serviços e o agente público responsável, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis.

228. Por fim, traz-se à baila a doutrina de Marçal Justen Filho sobre o tema²⁹:

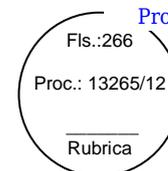
A Lei reprime o abuso na contratação direta, seja nos casos de inexigibilidade seja naqueles de dispensa. Deve ter-se em vista que a autorização para contratação direta não importa liberação para a Administração realizar contratações desastrosas, não vantajosas ou inadequadas. A Administração tem o dever de buscar, sempre, a maior vantagem para a realização dos interesses protegidos pelo Direito. Esse dever não é afastado nos casos de inviabilidade de competição.

(...)

De todo o modo, o § 2º do art. 25 refere-se ao sancionamento nas hipóteses de “superfaturamento”. O vocábulo não apresenta significado jurídico preciso, constituindo-se em terminologia mais encontradiça na linguagem jornalística. Supõe-se que superfaturamento consiste na contratação por valores superiores aos de mercado, prevalecendo-se o particular da situação de contratar com a Administração Pública para estabelecer condições mais onerosas do que as vigentes no mercado privado.

²⁸ A propósito conferir os seguintes acórdãos: 1700/2007 Plenário, 2469/2007 Plenário e 551/2008 Plenário.

²⁹ Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 12ª edição.



229. Aduz ainda que:

A validade da contratação depende da verificação da razoabilidade do preço a ser desembolsado pela Administração Pública. A regra não se vincula precipuamente à contratação direta – afinal, não se admite, em hipótese alguma, que a Administração Pública efetive contratação por valor desarrazoado. Ainda quando exista uma licitação, deve-se verificar se a proposta classificada em primeiro lugar apresenta valor compatível com a realização dos interesses protegidos pelo Direito. Proposta de valor excessivo deverá ser desclassificada.

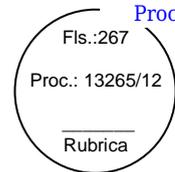
Mas a questão adquire outros contornos nas contratações diretas, em virtude da ausência de oportunidade para fiscalização mais efetiva por parte da comunidade e dos próprios interessados. Diante da ausência de competição, amplia-se o risco de elevação dos valores contratuais. Bem por isso, o art. 25 § 2º, alude à figura do “superfaturamento” como causa de vício da contratação. Eventualmente, a conduta dos envolvidos poderia caracterizar inclusive figura de natureza penal.

Responsabilização

Irregularidade 1

Tabela 24

Descrição da irregularidade	Período de ocorrência	Prejuízo
Sobrepço no Contrato 09/2006.	21/11/2006 (autorização para celebração do Contrato 009/2006). Execução: nov/2006 a mai/2007	R\$ 4.391.465,80



Responsáveis indicados

230. Apontam-se como responsáveis pela ocorrência dessa irregularidade:

Tabela 25

Responsável	Cargo	Período no Cargo	Conduta	Nexo Causal	Prejuízo imputado
1) Ildeu de Oliveira 2) Sérgio Mesquita de Ávila Filho 3) Expedito Apolinário Silva 4) José Leonardo dos Santos (participantes da Reunião da Diretoria do SLU, realizada em 21/11/2006).	1) Diretor Geral 2) Chefe de Gabinete; 3) Superintendente de Operação e Fiscalização; 4) Chefe da Procuradoria Jurídica;	1) 08/01/2007 a 10/05/2010 2) 18/01/2007 a 26/08/2010 3) 08/03/2007 a 10/06/2010	Autorizar conjuntamente, em Reunião da Diretoria-Geral do SLU, a celebração do Contrato 09/2006, afastando a exigência de justificar o preço, sem demonstração da razoabilidade do valor contratado perante o mercado.	A opção dos responsáveis pela manutenção dos valores pagos na prorrogação do Contrato n. 39/2000 importou na remuneração dos serviços de limpeza urbana acima dos valores de mercado. Solidariedade prevista no § 2º do art. 25 da Lei 8.666/1993.	R\$ 4.391.465,80
Empresa Artec Ltda.	n.a.	n.a.	Celebrar contratos com sobrepreços mediante dispensa de licitação.	A atuação no mercado pressupõe o conhecimento das condições adequadas de execução e dos valores de mercado. Solidariedade prevista no § 2º do art. 25 da Lei 8.666/1993.	R\$ 4.391.465,80


Irregularidade 2

Tabela 26

Descrição da irregularidade	Período de ocorrência	Prejuízo
Sobrepço no Contrato 07/2007.	22/05/2007 (assinatura do Contrato 007/2007) Execução: mai/2007 a nov/2007	R\$ 2.944.818.96.

Responsáveis indicados

231. Apontam-se como responsáveis pela ocorrência dessa irregularidade:

Tabela 27

Responsável	Cargo	Período no Cargo	Conduta	Nexo Causal	Prejuízo imputado
Maria de Fátima Ribeiro Có	Diretora Geral	08/01/2007a 10/05/2010	Celebrar o Contrato n. 007/2007 sem observância do prescrito no artigo 26, parágrafo único, III da Lei n. 8.666/93 (obrigatoriedade de justificar a adequação do preço da contratação, que não poderia ter sido substituída pela manutenção dos preços praticados em contratos anteriores).	A opção da responsável pela manutenção dos valores pagos na prorrogação do Contrato n. 39/2000 importou na remuneração dos serviços de limpeza urbana acima dos valores de mercado, gerando prejuízos para a Administração. Solidariedade prevista no § 2º do art. 25 da Lei 8.666/1993.	R\$ 2.944.818.96.
Empresa Artec Ltda.	Empresa Artec Ltda.	n.a.	Celebrar contratos com sobrepços mediante dispensa de licitação.	A atuação no mercado pressupõe o conhecimento das condições adequadas de execução e dos valores de mercado. Solidariedade prevista no § 2º do art. 25 da Lei 8.666/1993.	R\$ 2.944.818.96.


Irregularidade 3

Tabela 28

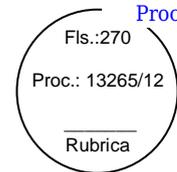
Descrição da irregularidade	Período de ocorrência	Prejuízo
Sobrepço no Contrato 20/2007.	13/12/2007 (assinatura do Contrato 020/2007) Execução: dez/2007 a jun/2008	R\$ 2.311.871,71.

Responsáveis indicados

232. Apontam-se como responsáveis pela ocorrência dessa irregularidade:

Tabela 29

Responsável	Cargo	Período no Cargo	Conduta	Nexo Causal	Prejuízo imputado
Maria de Fátima Ribeiro Có	Diretora Geral	08/01/2007 a 10/05/2010	Celebrar o Contrato n. 020/2007, sem observância do prescrito no artigo 26, parágrafo único, III da Lei n. 8.666/93 (obrigatoriedade de justificar a adequação do preço da contratação, que não poderia ter sido substituída pela manutenção dos preços praticados em contratos anteriores).	A opção dos responsáveis pela manutenção dos valores pagos na prorrogação do Contrato n. 39/2000 importou na remuneração dos serviços de limpeza urbana acima dos valores de mercado, gerando prejuízos para a Administração. Solidariedade prevista no § 2º do art. 25 da Lei 8.666/1993.	R\$ 2.311.871,71.
Empresa Artec Ltda.	n.a.	n.a.	Celebrar contratos com sobrepços mediante dispensa de licitação.	A atuação no mercado pressupõe o conhecimento das condições adequadas de execução e dos valores de mercado. Solidariedade prevista no § 2º do art. 25 da Lei 8.666/1993.	R\$ 2.311.871,71.



Irregularidade 4

Tabela 30

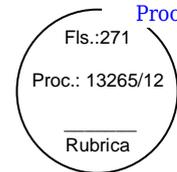
Descrição da irregularidade	Período de ocorrência	Prejuízo
Sobrepço no Contrato 10/2008.	10/06/2008 (assinatura do Contrato 010/2008) Execução: jun/2008 a dez/2008	R\$ 2.576.025,78.

Responsáveis indicados

233. Apontam-se como responsáveis pela ocorrência dessa irregularidade:

Tabela 31

Responsável	Cargo	Período no Cargo	Conduta	Nexo Causal	Prejuízo imputado
Maria de Fátima Ribeiro Có	Diretora Geral	08/01/2007 a 10/05/2010	Celebrar o Contrato n. 010/2008 sem observância do prescrito no artigo 26, parágrafo único, III da Lei n. 8.666/93 (obrigatoriedade de justificar a adequação do preço da contratação, que não poderia ter sido substituída pela manutenção dos preços praticados em contratos anteriores).	A opção dos responsáveis, manutenção dos valores pagos na prorrogação do Contrato n. 39/2000, importou na remuneração dos serviços de limpeza urbana acima dos valores de mercado, gerando prejuízos para a Administração. Solidariedade prevista no § 2º do art. 25 da Lei 8.666/1993.	R\$ 2.576.025,78.
Empresa Artec Ltda.	n.a.	n.a.	Celebrar contratos com sobrepreços mediante dispensa de licitação.	A atuação no mercado pressupõe o conhecimento das condições adequadas de execução e dos valores de mercado. Solidariedade prevista no § 2º do art. 25 da Lei 8.666/1993.	R\$ 2.576.025,78.



Irregularidade 5

Tabela 32

Descrição da irregularidade	Período de ocorrência	Prejuízo
Sobrepço no Contrato 21/2008.	08/12/2008 (assinatura do Contrato 021/2008) 08/12/2008 (assinatura do Contrato 021/2008) Execução: dez/2008 a mai/2009	R\$ 2.023.408,56.

Responsáveis indicados

234. Apontam-se como responsáveis pela ocorrência dessa irregularidade:

Tabela 33

Responsável	Cargo	Período no Cargo	Conduta	Nexo Causal	Prejuízo imputado
Maria de Fátima Ribeiro Có,	Diretora Geral	08/01/2007 a 10/05/2010	Celebrar o Contrato n. 021/2008, sem observância do prescrito no artigo 26, parágrafo único, II da Lei n. 8.666/93 (obrigatoriedade de justificar a adequação do preço da contratação, que não poderia ter sido substituída pela manutenção dos preços praticados em contratos anteriores).	A opção dos responsáveis pela manutenção dos valores pagos na prorrogação do Contrato n. 39/2000 importou na remuneração dos serviços de limpeza urbana acima dos valores de mercado, gerando prejuízos para a Administração. Solidariedade prevista no § 2º do art. 25 da Lei 8.666/1993.	R\$ 2.023.408,56.
Empresa Artec Ltda.	n.a.	n.a.	Celebrar contratos com sobrepços mediante dispensa de licitação.	A atuação no mercado pressupõe o conhecimento das condições adequadas de execução e dos valores de	R\$ 2.023.408,56.



				mercado. Solidariedade prevista no § 2º do art. 25 da Lei 8.666/1993.	
--	--	--	--	---	--

Irregularidade 6

Tabela 34

Descrição da irregularidade	Período de ocorrência	Prejuízo
Sobrepço no Contrato 08/2009.	08/06/2009 (assinatura do Contrato 008/2009) Execução: jun/2009 a set/2009	R\$ 967.310.72.

Responsáveis indicados

235. Apontam-se como responsáveis pela ocorrência dessa irregularidade:

Tabela 35

Responsável	Cargo	Período no Cargo	Conduta	Nexo Causal	Prejuízo imputado
Maria de Fátima Ribeiro Có	Maria de Fátima Ribeiro Có, Diretora Geral	08/01/2007a 10/05/2010	Celebrar o Contrato n. 008/2009, sem observância do prescrito no artigo 26, parágrafo único, II da Lei n. 8.666/93 (obrigatoriedade de justificar a adequação do preço da contratação, que não poderia ter sido substituída pela manutenção dos preços praticados em contratos anteriores).	A opção da responsável pela manutenção dos valores pagos na prorrogação do Contrato n. 39/2000 importou na remuneração dos serviços de limpeza urbana acima dos valores de mercado, gerando prejuízos para a Administração. Solidariedade prevista no § 2º do art. 25 da Lei 8.666/1993.	R\$ 967.310.72.
Empresa Artec Ltda.	n.a.	n.a.	Celebrar contratos com sobrepreços mediante dispensa de licitação.	A atuação no mercado pressupõe o conhecimento das condições	R\$ 967.310.72.



				adequadas de execução e dos valores de mercado. Solidariedade prevista no § 2º do art. 25 da Lei 8.666/1993.
--	--	--	--	--

Irregularidade 7

Tabela 36

Descrição da irregularidade	Período de ocorrência	Prejuízo
Sobrepço no Contrato 19/2009.	08/08/2007 (data da assinatura do Projeto Básico) (10/09/2009, celebração do Contrato n. 019/2009) Execução: set/2009 a dez/2009	R\$ 151.482,37.

Responsáveis indicados

236. Apontam-se como responsáveis pela ocorrência dessa irregularidade:

Tabela 37

Responsável	Cargo	Período no Cargo	Conduta	Nexo Causal	Prejuízo imputado
1) Maria de Fátima Ribeiro Có; 2) Divino Dias de Santana; 3) Juliane Berber.	Responsáveis pela elaboração do Projeto Básico, Concorrência n. 3/2007	1) 08/01/2007 a 10/05/2010 2) 18/01/2007 a 26/08/2010 3) 08/03/2007 a 10/06/2010	Elaborar e aprovar Projeto Básico para a Concorrência n. 3/2007, com custos superdimensionados.	A adoção de preços constantes do Projeto Básico propiciou a contratação de serviços com sobrepços. Solidariedade prevista no § 2º do art. 25 da Lei 8.666/1993.	R\$ 151.482,37.
Empresa Artec Ltda.	n.a.	n.a.	Celebrar contratos com sobrepços mediante	A atuação no mercado pressupõe o	R\$ 151.482,37.



			dispensa de licitação.	conhecimento das condições adequadas de execução e dos valores de mercado. Solidariedade prevista no § 2º do art. 25 da Lei 8.666/1993.	
--	--	--	------------------------	---	--

Irregularidade 8

Tabela 38

Descrição da irregularidade	Período de ocorrência	Prejuízo
Sobrepço no Contrato 32/2009.	08/08/2007 (data da assinatura do Projeto Básico) (04/12/2009, celebração do Contrato n. 032/2009) Execução: dez/2009 a abr/2010	R\$ 114.689,82.


Responsáveis indicados

237. Apontam-se como responsáveis pela ocorrência dessa irregularidade:

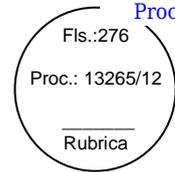
Tabela 39

Responsável	Cargo	Período no Cargo	Conduta	Nexo Causal	Prejuízo imputado
1) Maria de Fátima Ribeiro Cói; 2) Divino Dias de Santana; 3) Juliane Berber.	Responsáveis pela elaboração do Projeto Básico, Concorrência n. 3/2007	1) 08/01/2007 a 10/05/2010 2) 18/01/2007 a 26/08/2010 3) 08/03/2007 a 10/06/2010	Elaborar e aprovar Projeto Básico para a Concorrência n. 3/2007, com custos superdimensionados.	A adoção de preços constantes do Projeto Básico propiciou a contratação de serviços com sobrepreços. Solidariedade prevista no § 2º do art. 25 da Lei 8.666/1993.	R\$ 114.689,82.
Empresa Artec Ltda.	n.a.	n.a.	Celebrar contratos com sobrepreços mediante dispensa de licitação.	A atuação no mercado pressupõe o conhecimento das condições adequadas de execução e dos valores de mercado. Solidariedade prevista no § 2º do art. 25 da Lei 8.666/1993.	R\$ 114.689,82.

Proposições

238. Sugere-se determinar ao SLU que, doravante, se abstenha de formalizar ajustes sem a apresentação e aprovação das composições de custos unitários dos serviços contratados.

239. Sugere-se a conversão dos autos, no que diz respeito à irregularidade tratada nas Tabelas 24, 26, 28, 30, 32, 34, 36 e 38 em Tomada de Contas Especial a ser tratada em processo apartado, com fundamento no art. 46 da Lei Complementar nº 01/1994, e a citação dos responsáveis indicados nas Tabelas 25, 27, 29, 31, 33, 35, 37 e 39 com fundamento no art. 13, II da mesma lei complementar, para que, no prazo de 30 dias, apresentem defesa ou recolham o



valor integral do débito, a ser corrigido a partir das datas finais de execução dos respectivos contratos.

Benefícios Esperados

240. Espera-se a recomposição do erário distrital. Além disso, busca-se que a Autarquia adeque seus processos de contratação, favorecendo a transparência, os mecanismos de controle e a exatidão de eventuais alterações contratuais.

2.2.2 Achado 5 – Sobrepreço nos contratos com a Empresa Nely Ltda.

Critério

241. Preços de mercado da época, tolerando-se 20% de margem.

Análises e Evidências

242. Nos contratos celebrados com a Empresa Nely foi identificado sobrepreço, em alguns anos, relativamente aos serviços de coleta e transporte mecanizado de entulho. Nas composições de preço apresentadas pela empresa no Processo n.º 39.358/06 não consta o serviço de transporte e coleta mecanizada de entulho. Dessa forma, não é possível detectar a causa específica do sobrepreço verificado, mas tão somente que o valor unitário pactuado encontra-se acima da referência de mercado.

1) Contrato 10/2006

243. As composições de custo de mercado que envolvem os serviços do Contrato são apresentadas nos PT-54 e PT-55 (fls. 01/32 do Anexo XVII), e foram elaboradas com base nos custos de mão de obra e equipamentos dos anos de vigência do Contrato.

244. Os dados do contrato fornecidos pelo SLU são apresentados no Anexo XI, fls. 39/69.

245. O cotejamento entre os valores pagos e os aceitáveis, para todos os serviços, mês a mês, é apresentado no PT-56 (fls. 33/40 do Anexo XVII).

246. A Tabela abaixo apresenta a consolidação das comparações efetuadas, bem como quantifica o prejuízo ao erário resultante.

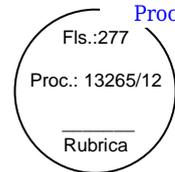


Tabela 40: Consolidação do Cotejamento de Valores Pagos - Contrato 10/2006

Contrato: 10/2006		Empresa: NELY	
Serviço	Há Prejuízo ?	Prejuízo Total (R\$)	
Coleta e Transporte Manual de Entulhos	NÃO	0,00	
Coleta e Transporte Mecanizada de Entulhos	SIM	826.967,65	
Lavagem de Vias	NÃO	0,00	
Lavagem de Monumentos e Prédios Públicos	NÃO	0,00	
Catação de Papéis em Áreas Verdes	NÃO	0,00	
Serviços Diversos	NÃO	0,00	
TOTAL	SIM	826.967,65	

* Não se localizaram as medições relativas ao mês de dezembro de 2006

2) Contrato 12/2007

247. As composições de custo que envolvem os serviços do Contrato são apresentadas no PT-12 (fls. 40/47 do Anexo XVII), e foram elaboradas com base nos custos de mão de obra e equipamentos do ano de vigência do Contrato.

248. Os dados do contrato fornecidos pelo SLU são apresentados no Anexo XI, fls. 70/99.

249. O cotejamento entre os valores pagos e os aceitáveis, para todos os serviços, mês a mês, é apresentado no PT-58 (fls. 48/51 do Anexo XVII).

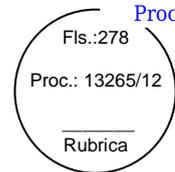
250. A Tabela seguinte apresenta a consolidação das comparações efetuadas, bem como quantifica o prejuízo ao erário resultante.

Tabela 41: Consolidação do Cotejamento de Valores Pagos - Contrato 12/2007

Contrato: 12/2007		Empresa: NELY	
Serviço	Há Prejuízo ?	Prejuízo Total (R\$)	
Coleta e Transporte Manual de Entulhos	NÃO	0,00	
Coleta e Transporte Mecanizada de Entulhos	SIM	192.263,60	
Serviços Diversos	NÃO	0,00	
TOTAL	SIM	192.263,60	

3) Contrato 21/2007

251. As composições de custo de mercado que envolvem os serviços do Contrato são apresentadas nos PT-59 e PT-60 (fls. 52/69 do Anexo XVII), e foram elaboradas com base nos custos de mão de obra e equipamentos dos anos de



vigência do Contrato.

252. Os dados do contrato fornecidos pelo SLU são apresentados no Anexo XI, fls. 100/132.

253. O cotejamento entre os valores pagos e os aceitáveis, para todos os serviços, mês a mês, é apresentado no PT-61 (fls. 70/73 do Anexo XVII).

254. A Tabela abaixo apresenta a consolidação das comparações efetuadas, bem como quantifica o prejuízo ao erário resultante.

Tabela 42: Consolidação do Cotejamento de Valores Pagos - Contrato 21/2007

Contrato: 21/2007		Empresa: NELY
Serviço	Há Prejuízo ?	Prejuízo Total (R\$)
Coleta e Transporte Manual de Entulhos	NÃO	0,00
Coleta e Transporte Mecanizada de Entulhos	SIM	5.579,49
Serviços Diversos	NÃO	0,00
TOTAL	SIM	5.579,49

4) Contrato 11/2008

255. As composições de custo de mercado que envolvem os serviços do Contrato são apresentadas no PT-62 (fls. 74/85 do Anexo XVII), e foram elaboradas com base nos custos de mão de obra e equipamentos do ano de vigência do Contrato.

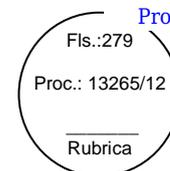
256. Os dados do contrato fornecidos pelo SLU são apresentados no Anexo XI, fls. 133/156.

257. O cotejamento entre os valores pagos e os aceitáveis, para todos os serviços, mês a mês, é apresentado no PT-63 (fls. 86/90 do Anexo XVII).

258. A Tabela abaixo apresenta a consolidação das comparações efetuadas, bem como quantifica o prejuízo ao erário resultante.

Tabela 43: Consolidação do Cotejamento de Valores Pagos - Contrato 11/2008

Contrato: 11/2008		Empresa: NELY
Serviço	Há Prejuízo ?	Prejuízo Total (R\$)
Coleta e Transporte de Resíduos Sólidos Domiciliares	NÃO	0,00
Coleta e Transporte Manual de Entulhos	NÃO	0,00
Coleta e Transporte Mecanizada de Entulhos	NÃO	0,00
Serviços Diversos	NÃO	0,00
TOTAL	NÃO	0,00



5) Contrato 22/2008

259. As composições de custo de mercado que envolvem os serviços do Contrato são apresentadas nos PT-64 e PT-65 (fls. 91/114 do Anexo XVII), e foram elaboradas com base nos custos de mão de obra e equipamentos dos anos de vigência do Contrato.

260. Os dados do contrato fornecidos pelo SLU são apresentados no Anexo XI, fls. 157/186.

261. O cotejamento entre os valores pagos e os aceitáveis, para todos os serviços, mês a mês, é apresentado no PT-66 (fls. 115/119 do Anexo XVII).

262. A Tabela seguinte apresenta a consolidação das comparações efetuadas, bem como quantifica o prejuízo ao erário resultante.

Tabela 44: Consolidação do Cotejamento de Valores Pagos - Contrato 22/2008

Contrato: 22/2008		Empresa: NELY	
Serviço	Há Prejuízo ?	Prejuízo Total (R\$)	
Coleta e Transporte de Resíduos Sólidos Domiciliares	NÃO	0,00	
Coleta e Transporte Manual de Entulhos	NÃO	0,00	
Coleta e Transporte Mecanizada de Entulhos	SIM	752,56	
Serviços Diversos	NÃO	0,00	
TOTAL	SIM	752,56	

6) Contrato 09/2009

263. As composições de custo de mercado que envolvem os serviços do Contrato são apresentadas no PT-67 (fls. 120/131 do Anexo XVII), e foram elaboradas com base nos custos de mão de obra e equipamentos do ano de vigência do Contrato.

264. Os dados do contrato fornecidos pelo SLU são apresentados no Anexo XI, fls. 187/219.

265. O cotejamento entre os valores pagos e os aceitáveis, para todos os serviços, mês a mês, é apresentado no PT-68 (fls. 132/136 do Anexo XVII).

266. A Tabela abaixo apresenta a consolidação das comparações efetuadas, bem como quantifica o prejuízo ao erário resultante.

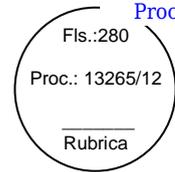


Tabela 45: Consolidação do Cotejamento de Valores Pagos - Contrato 09/2009

Contrato: 09/2009		Empresa: NELY	
Serviço	Há Prejuízo ?	Prejuízo Total (R\$)	
Coleta e Transporte de Resíduos Sólidos Domiciliares	NÃO	0,00	
Coleta e Transporte Manual de Entulhos	NÃO	0,00	
Coleta e Transporte Mecanizada de Entulhos	NÃO	0,00	
Serviços Diversos	NÃO	0,00	
TOTAL	NÃO	0,00	

7) Contrato 20/2009

267. As composições de custo que envolvem os serviços do Contrato são apresentadas no PT-69 (fls. 137/140 do Anexo XVII), e foram elaboradas com base nos custos de mão de obra e equipamentos do ano de vigência do Contrato.

268. Os dados do contrato fornecidos pelo SLU são apresentados no Anexo XI, fls. 187/206.

269. O cotejamento entre os valores pagos e os aceitáveis, para todos os serviços, mês a mês, é apresentado no PT-70 (fls. 141/142 do Anexo XVII).

270. A Tabela abaixo apresenta a consolidação das comparações efetuadas, bem como quantifica o prejuízo ao erário resultante.

Tabela 46: Consolidação do Cotejamento de Valores Pagos - Contrato 20/2009

Contrato: 20/2009		Empresa: NELY	
Serviço	Há Prejuízo ?	Prejuízo Total (R\$)	
Coleta e Transporte Mecanizada de Entulhos	NÃO	0,00	
TOTAL	NÃO	0,00	

8) Contrato 34/2009

271. As composições de custo que envolvem os serviços do Contrato são apresentadas nos PT-71 e PT-72 (fls. 143/150 do Anexo XVII), e foram elaboradas com base nos custos de mão de obra e equipamentos dos anos de vigência do Contrato.

272. Os dados do contrato fornecidos pelo SLU são apresentados no Anexo XI, fls. 12/29.

273. O cotejamento entre os valores pagos e os aceitáveis, para todos os serviços, mês a mês, é apresentado no PT-73 (fls. 151/152 do Anexo XVII).



274. A Tabela abaixo apresenta a consolidação das comparações efetuadas, bem como quantifica o prejuízo ao erário resultante.

Tabela 47: Consolidação do Cotejamento de Valores Pagos - Contrato 20/2009

Contrato: 34/2009		Empresa: NELY	
Serviço	Há Prejuízo ?	Prejuízo Total (R\$)	
Coleta e Transporte Mecanizada de Entulhos	NÃO	0,00	
TOTAL	NÃO	0,00	

Causas

275. Falhas na especificação e composição de custos do serviço de coleta e transporte mecanizada de entulhos levaram ao sobrepreço na contratação dos serviços.

Efeitos

276. Prejuízo ao erário no valor de R\$ 1.025.563,30 (hum milhão, vinte e cinco mil, quinhentos e sessenta e três reais e trinta centavos)³⁰.

Considerações do Auditado

277. Análogas às apresentadas no Achado 4 (§§ 212 a 214).

Posicionamento da Equipe de Auditoria

278. Análogo ao apresentado no Achado 4 (§§ 215 a 229).

Responsabilização

Irregularidade 1

Tabela 48

Descrição da irregularidade	Período de ocorrência	Prejuízo
Sobrepreço no Contrato 10/2006.	23/11/2006 (autorização para celebração do Contrato 010/2006) Execução: nov/2006 a mai/2007	R\$ 826.967,65.

³⁰ Considerando-se valores históricos.



Responsáveis indicados

279. Apontam-se como responsáveis pela ocorrência dessa irregularidade:

Tabela 49

Responsável	Cargo	Período no Cargo	Conduta	Nexo Causal	Prejuízo imputado
1) Ildeu de Oliveira 2) Sérgio Mesquita de Ávila Filho 3) Expedito Apolinário Silva 4) José Leonardo dos Santos (participantes da Reunião da Diretoria do SLU, realizada em 21/11/2006).	1) Diretor Geral 2) Chefe de Gabinete; 3) Superintendente de Operação e Fiscalização; 4) Chefe da Procuradoria Jurídica;	1) 12/04/2006 a 31/12/2006 2) 29/08/2006 a 31/12/2006 3) 17/08/2005 a 31/12/2006 4) 16/11/2006 a 31/12/2006	Autorizar conjuntamente, em Reunião da Diretoria-Geral do SLU, a celebração do Contrato 10/2006, afastando a exigência de justificar o preço, sem demonstração da razoabilidade do valor contratado perante o mercado.	A opção dos responsáveis pela manutenção dos valores pagos na prorrogação do Contrato n. 39/2000 importou na remuneração dos serviços de limpeza urbana acima dos valores de mercado. Solidariedade prevista no § 2º do art. 25 da Lei 8.666/1993.	R\$ 826.967,65.
Empresa Nely Ltda.	n.a.	n.a.	Celebrar contratos com sobrepreços mediante dispensa de licitação.	A atuação no mercado pressupõe o conhecimento das condições adequadas de execução e dos valores de mercado. Solidariedade prevista no § 2º do art. 25 da Lei 8.666/1993.	R\$ 826.967,65.


Irregularidade 2

Tabela 50

Descrição da irregularidade	Período de ocorrência	Prejuízo
Sobrepço no Contrato 12/2007.	22/05/2007 (assinatura do Contrato 012/2007) Execução: mai/2007 a dez 2007	R\$ 192.263,60.

Responsáveis indicados

280. Apontam-se como responsáveis pela ocorrência dessa irregularidade:

Tabela 51

Responsável	Cargo	Período no Cargo	Conduta	Nexo Causal	Prejuízo imputado
Maria de Fátima Ribeiro Có	Diretora Geral	08/01/2007a 10/05/2010	Celebrar o Contrato n. 012/2007 sem observância do prescrito no artigo 26, parágrafo único, III da Lei n. 8.666/93 (obrigatoriedade de justificar a adequação do preço da contratação, que não poderia ter sido substituída pela manutenção dos preços praticados em contratos anteriores).	A opção dos responsáveis pela manutenção dos valores pagos na prorrogação do Contrato n. 39/2000 importou na remuneração dos serviços de limpeza urbana acima dos valores de mercado. Solidariedade prevista no § 2º do art. 25 da Lei 8.666/1993.	R\$ 192.263,60.
Empresa Nely Ltda.	n.a.	n.a.	Celebrar contratos com sobrepços mediante dispensa de licitação.	A atuação no mercado pressupõe o conhecimento das condições adequadas de execução e dos valores de mercado. Solidariedade prevista no § 2º do art. 25 da Lei 8.666/1993.	R\$ 192.263,60.


Irregularidade 3

Tabela 52

Descrição da irregularidade	Período de ocorrência	Prejuízo
Sobrepço no Contrato 21/2007.	13/12/2007 (assinatura do Contrato 021/2007) Execução: dez/2007 a jun/2008	R\$ 5.579,49.

Responsáveis indicados

281. Apontam-se como responsáveis pela ocorrência dessa irregularidade:

Tabela 53

Responsável	Cargo	Período no Cargo	Conduta	Nexo Causal	Prejuízo imputado
Maria de Fátima Ribeiro Có,	Diretora Geral	08/01/2007a 10/05/2010	Celebrar o Contrato n. 022/2008 sem observância do prescrito no artigo 26, parágrafo único, III da Lei n. 8.666/93 (obrigatoriedade de justificar a adequação do preço da contratação, que não poderia ter sido substituída pela manutenção dos preços praticados em contratos anteriores).	A opção dos responsáveis pela manutenção dos valores pagos na prorrogação do Contrato n. 39/2000 importou na remuneração dos serviços de limpeza urbana acima dos valores de mercado. Solidariedade prevista no § 2º do art. 25 da Lei 8.666/1993.	R\$ 5.579,49.
Empresa Nely Ltda.	n.a.	n.a.	Celebrar contratos com sobrepços mediante dispensa de licitação.	A atuação no mercado pressupõe o conhecimento das condições adequadas de execução e dos valores de mercado. Solidariedade prevista no § 2º do art. 25 da Lei 8.666/1993.	R\$ 5.579,49.


Irregularidade 4
Tabela 54

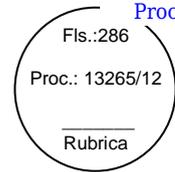
Descrição da irregularidade	Período de ocorrência	Prejuízo
Sobrepço no Contrato 22/2008.	08/12/2008 (assinatura do Contrato 022/2008) Execução: dez/2008 a jun/2009	R\$ 752,56.

Responsáveis indicados

282. Apontam-se como responsáveis pela ocorrência dessa irregularidade:

Tabela 55

Responsável	Cargo	Período no Cargo	Conduta	Nexo Causal	Prejuízo imputado
Maria de Fátima Ribeiro Có	Diretora Geral	08/01/2007a 10/05/2010	Celebrar o Contrato n. 022/2008 sem observância do prescrito no artigo 26, parágrafo único, III da Lei n. 8.666/93 (obrigatoriedade de justificar a adequação do preço da contratação, que não poderia ter sido substituída pela manutenção dos preços praticados em contratos anteriores).	A opção dos responsáveis pela manutenção dos valores pagos na prorrogação do Contrato n. 39/2000 importou na remuneração dos serviços de limpeza urbana acima dos valores de mercado. Solidariedade prevista no § 2º do art. 25 da Lei 8.666/1993.	R\$ 752,56.
Empresa Nely Ltda.	n.a.	n.a.	Celebrar contratos com sobrepços mediante dispensa de licitação.	A atuação no mercado pressupõe o conhecimento das condições adequadas de execução e dos valores de mercado. Solidariedade prevista no § 2º do art. 25 da Lei 8.666/1993.	R\$ 752,56.



Proposições

283. Sugere-se determinar ao SLU que, doravante, se abstenha de formalizar ajustes sem a apresentação e aprovação das composições de custos unitários dos serviços contratados.

284. Sugere-se a conversão dos autos, no que diz respeito à irregularidade tratada nas Tabelas 48, 50, 52 e 54 em Tomada de Contas Especial a ser tratada em processo apartado, com fundamento no art. 46 da Lei Complementar nº 01/1994, e a citação dos responsáveis indicados nas Tabelas 49, 51, 53 e 55 com fundamento no art. 13, II da mesma lei complementar, para que, no prazo de 30 dias, apresentem defesa ou recolham o valor integral do débito, a ser corrigido a partir das datas finais de execução dos respectivos contratos.

Benefícios Esperados

285. Espera-se a recomposição do erário distrital. Além disso, busca-se que a Autarquia adeque seus processos de contratação, favorecendo a transparência, os mecanismos de controle e a exatidão de eventuais alterações contratuais.

2.2.3 Achado 6 – Sobrepreço nos contratos com a Empresa Delta Construções S/A.

Critério

286. Preços de mercado da época, tolerando-se 20% de margem.

Análises e Evidências

Varição manual de vias e logradouros

287. Os índices de produtividade apresentados pela Empresa Delta Construções S/A no Processo nº 39.358/06 (fls. 41/47 do Anexo XXI) foram considerados válidos para os Contratos em tela, motivo pelo qual entende-se que o sobrepreço verificado adiante no serviço de varrição seja oriundo do uso de índice de produtividade inadequado.

288. Conforme resposta à Nota de Auditoria 03/13265/12, verificou-se que a medição por sarjetas também era praticada nesse contrato (fl. 01 do Anexo XXI).

289. De acordo com o apresentado pela empresa, na estimativa de mão-



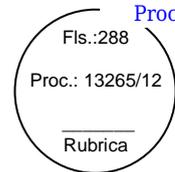
de-obra necessária para a varrição manual de vias, foi estabelecida uma produtividade de 1,47 km de sarjeta/dia/gari (fls. 42 do Anexo XXI). Tal produtividade está abaixo do que preconiza a literatura especializada: em “Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos no Brasil, João Pessoa, PB, 2003” de autoria de José Dantas de Lima, recomenda-se a utilização de 3200 a 3600 m de sarjeta/gari/dia (fl. 97 do Anexo V).

290. Ainda, no estudo “Resíduos Sólidos: Otimização do Sistema de Varrição Pública”, publicado pela Rede Nacional de Capacitação e Extensão Tecnológica em Saneamento Ambiental – ReCESA em 2009, que foi realizado pelo Núcleo Regional Centro-Oeste de Capacitação e Extensão Tecnológica em Saneamento Ambiental, dá-se como produção diária média do trabalhador o valor de 500 metros de sarjeta varrida por hora de trabalho (fls. 99/129 do Anexo IV).

291. Para cidades de porte médio a grande, a menor produtividade encontrada, e constante das duas referências acima citadas, é a da cidade de João Pessoa, PB, no valor de 1450 m de via por trabalhador por dia, o que equivale a 2900 m de sarjeta por dia. Esse foi o valor utilizado nas composições de mercado elaboradas pela equipe de auditoria.

292. Além da subestimativa da produtividade, foram encontradas as seguintes desconformidades na composição de custos do serviço de varrição:

- Percentual excessivo de encargos sociais sobre a mão-de-obra direta: o percentual de encargos sociais, de 83,24%, encontra-se acima dos valores estipulados pela legislação vigente, citando-se principalmente a Constituição Federal e a Consolidação das Leis do Trabalho. Nesse sentido, o TCDF consolidou os valores adequados de encargos sociais na Decisão nº 544/2010 (fls. 58 e 59 do Anexo IX), tendo como resultado o valor de 70,6%;
- Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) desarrazoado: O BDI, em princípio, deve incluir todas as despesas indiretas, como Administração, Lucro e Impostos. Todavia, na composição de custos da empresa Delta Construções S/A, sobre o custo mensal do serviço (R\$ 1.526.303,94) foi aplicado um percentual de BDI de 25% (R\$381.575,99), somado, a seguir, de uma parcela referente a



impostos (R\$235.323,76), chegando ao total geral de R\$2.143.203,69. Tal valor representa um acréscimo total sobre o custo dos serviços, referente ao BDI, de 40,42%, sem justificativas que suportem tal número³¹.

Coleta e transporte de resíduos sólidos domiciliares, varrição mecanizada de vias e coleta e transporte mecanizado de entulho

293. Além dos serviços de varrição manual, foi identificado sobrepreço relativamente aos serviços de coleta e transporte mecanizado de entulho, varrição mecanizada de vias, bem como de coleta e transporte de resíduos sólidos domiciliares (RSD). Como nas composições de preço apresentadas pela empresa no Processo n.º 39.358/06 constam apenas os serviços de varrição manual e fornecimento de equipes, não foi possível detectar a causa do sobrepreço verificado nos demais serviços, mas tão somente que o valor unitário pactuado encontra-se acima da referência de mercado.

294. Tomando por base o Achado 1, referente aos Contratos n.º 26 e 27/2010, celebrados com a mesma empresa, infere-se que, no caso da varrição mecanizada, a causa seja a subestimativa da produtividade da varredeira mecânica.

1) Contrato 09/2007

295. As composições de custo de mercado que envolvem os serviços do Contrato são apresentadas no PT-74 (fls. 153/171 do Anexo XVII), e foram elaboradas com base nos custos de mão de obra e equipamentos do ano de vigência do Contrato.

296. Os dados do contrato fornecidos pelo SLU são apresentados no Anexo XII, fls. 01/26.

297. O cotejamento entre os valores pagos e os aceitáveis, para todos os serviços, mês a mês, é apresentado no PT-75 (fls. 172/180 do Anexo XVII).

298. A Tabela abaixo apresenta a consolidação das comparações efetuadas, bem como quantifica o prejuízo ao erário resultante.

³¹ O TCDF deliberou sobre a matéria por meio da Decisão n.º 544/2010, na qual entendeu-se que 30% é o limite superior para o BDI, sendo que valores superiores devem ser devidamente justificados.



Tabela 56: Consolidação do Cotejamento de Valores Pagos - Contrato 09/2007

Contrato: 09/2007		Empresa: DELTA	
Serviço	Há Prejuízo ?	Prejuízo Total (R\$)	
Coleta e Transporte Manual de Entulhos	NÃO	0,00	
Coleta e Transporte Mecanizada de Entulhos	SIM	1.187.487,08	
Varrição Manual de Vias e Logradouros	SIM	4.461.626,67	
Lavagem de Vias	NÃO	0,00	
Lavagem de Monumentos e Prédios Públicos	NÃO	0,00	
Catação de Papéis em Áreas Verdes	NÃO	0,00	
Pintura de Meio Fio	NÃO	0,00	
Serviços Diversos	NÃO	0,00	
TOTAL	SIM	5.649.113,75	

2) Contrato 26/2008

299. As composições de custo de mercado que envolvem os serviços do Contrato são apresentadas nos PT-76 e PT-77 (fls. 181/200 do Anexo XVII), e foram elaboradas com base nos custos de mão de obra e equipamentos dos anos de vigência do Contrato.

300. Os dados do contrato fornecidos pelo SLU são apresentados no Anexo XII, fls. 27/56.

301. O cotejamento entre os valores pagos e os aceitáveis, para todos os serviços, mês a mês, é apresentado no PT-78 (fls. 201/204 do Anexo XVII).

302. A Tabela abaixo apresenta a consolidação das comparações efetuadas, bem como quantifica o prejuízo ao erário resultante.

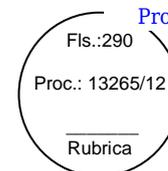
Tabela 57: Consolidação do Cotejamento de Valores Pagos - Contrato 26/2008

Contrato: 26/2008		Empresa: DELTA	
Serviço	Há Prejuízo ?	Prejuízo Total (R\$)	
Coleta e Transporte de Resíduos Sólidos Domiciliares	SIM	62.542,67	
Coleta e Transporte Manual de Entulhos	NÃO	0,00	
Coleta e Transporte Mecanizada de Entulhos	NÃO	0,00	
TOTAL	SIM	62.542,67	

*Não foi localizada a medição relativa ao mês de janeiro de 2009

3) Contrato 13/2009

303. As composições de custo de mercado que envolvem os serviços do



Contrato são apresentadas no PT-79 (fls. 205/215 do Anexo XVII), e foram elaboradas com base nos custos de mão de obra e equipamentos do ano de vigência do Contrato.

304. Os dados do contrato fornecidos pelo SLU são apresentados no Anexo XII, fls. 57/77.

305. O cotejamento entre os valores pagos e os aceitáveis, para todos os serviços, mês a mês, é apresentado no PT-80 (fls. 216/220 do Anexo XVII).

306. A Tabela seguinte apresenta a consolidação das comparações efetuadas, bem como quantifica o prejuízo ao erário resultante.

Tabela 58: Consolidação do Cotejamento de Valores Pagos - Contrato 13/2009

Contrato: 13/2009	Empresa: DELTA	
Serviço	Há Prejuízo ?	Prejuízo Total (R\$)
Coleta e Transporte de Resíduos Sólidos Domiciliares	SIM	360.927,08
Coleta e Transporte Manual de Entulhos	NÃO	0,00
Coleta e Transporte Mecanizada de Entulhos	NÃO	0,00
Serviços Diversos	NÃO	0,00
TOTAL	SIM	360.927,08

4) Contrato 23/2009

307. As composições de custo de mercado que envolvem os serviços do Contrato são apresentadas no PT-81 (fls. 221/243 do Anexo XVII), e foram elaboradas com base nos custos de mão de obra e equipamentos do ano de vigência do Contrato.

308. Os dados do contrato fornecidos pelo SLU são apresentados no Anexo XII, fls. 78/90.

309. O cotejamento entre os valores pagos e os aceitáveis, para todos os serviços, mês a mês, é apresentado no PT-82 (fls. 244/253 do Anexo XVII).

310. A Tabela abaixo apresenta a consolidação das comparações efetuadas, bem como quantifica o prejuízo ao erário resultante.



Tabela 59: Consolidação do Cotejamento de Valores Pagos - Contrato 23/2009

Contrato: 23/2009	Empresa: DELTA	
Serviço	Há Prejuízo ?	Prejuízo Total (R\$)
Coleta e Transporte de Resíduos Sólidos Domiciliares	NÃO	0,00
Coleta e Transporte Manual de Entulhos	NÃO	0,00
Coleta e Transporte Mecanizada de Entulhos	NÃO	0,00
Varrição Manual de Vias e Logradouros	SIM	703.259,43
Varrição Mecanizada de Vias	SIM	55.530,01
Lavagem de Vias	NÃO	0,00
Catação de Papéis em Áreas Verdes	NÃO	0,00
Pintura de Meio Fio	NÃO	0,00
Serviços Diversos	NÃO	0,00
TOTAL	SIM	758.789,44

5) Contrato 33/2009

311. As composições de custo que envolvem os serviços do Contrato são apresentadas nos PT-83 e PT-84 (fls. 254/295 do Anexo XVII), e foram elaboradas com base nos custos de mão de obra e equipamentos dos anos de vigência do Contrato.

312. Os dados do contrato fornecidos pelo SLU são apresentados no Anexo XII, fls. 91/109.

313. O cotejamento entre os valores pagos e os aceitáveis, para todos os serviços, mês a mês, é apresentado no PT-85 (fls. 296/305 do Anexo XVII).

314. A Tabela abaixo apresenta a consolidação das comparações efetuadas, bem como quantifica o prejuízo ao erário resultante.


Tabela 60: Consolidação do Cotejamento de Valores Pagos - Contrato 33/2009

Contrato: 33/2009	Empresa: DELTA	
Serviço	Há Prejuízo ?	Prejuízo Total (R\$)
Coleta e Transporte de Resíduos Sólidos Domiciliares	NÃO	0,00
Coleta e Transporte Manual de Entulhos	NÃO	0,00
Coleta e Transporte Mecanizada de Entulhos	NÃO	0,00
Varrição Manual de Vias e Logradouros	SIM	973.060,06
Varrição Mecanizada de Vias	SIM	83.007,36
Lavagem de Vias	NÃO	0,00
Catação de Papéis em Áreas Verdes	NÃO	0,00
Pintura de Meio Fio	NÃO	0,00
Serviços Diversos	NÃO	0,00
TOTAL	SIM	1.056.067,43

Causas

315. Falhas na especificação e composição de custos dos serviços de varrição manual de vias e logradouros, coleta e transporte mecanizada de entulhos, coleta e transporte de resíduos sólidos domiciliares e varrição mecanizada de vias levaram ao sobrepreço na contratação dos serviços.

Efeitos

316. Prejuízo ao erário no valor de R\$ 7.887.440,37 (sete milhões, oitocentos e oitenta e sete mil, quatrocentos e quarenta reais e trinta e sete centavos)³².

Considerações do Auditado

317. Análogas às apresentadas no Achado 4 (§§ 212 a 214).

Posicionamento da Equipe de Auditoria

318. Análogo ao apresentado no Achado 4 (§§ 215 a 229).

³² Considerando-se valores históricos.



Responsabilização

Irregularidade 1

Tabela 61

Descrição da irregularidade	Período de ocorrência	Prejuízo
Sobrepreço no Contrato 09/2007.	22/05/2007 (assinatura do Contrato 009/2007) Execução: mai/2007 a dez/2007	R\$ 5.649.113,75.

Responsáveis indicados

319. Apontam-se como responsáveis pela ocorrência dessa irregularidade:

Tabela 62

Responsável	Cargo	Período no Cargo	Conduta	Nexo Causal	Prejuízo imputado
Maria de Fátima Ribeiro Có	Diretora Geral	08/01/2007 a 10/05/2010	Celebrar o Contrato n. 009/2007 sem observância do prescrito no artigo 26, parágrafo único, III da Lei n. 8.666/93 (obrigatoriedade de justificar a adequação do preço da contratação, que não poderia ter sido substituída pela manutenção dos preços praticados em contratos anteriores).	A opção dos responsáveis pela manutenção dos valores pagos na prorrogação do Contrato n. 39/2000 importou na remuneração dos serviços de limpeza urbana acima dos valores de mercado. Solidariedade prevista no § 2º do art. 25 da Lei 8.666/1993.	R\$ 5.649.113,75.
Delta Construções Ltda.	n.a.	n.a.	Celebrar contratos com sobrepreços mediante dispensa de licitação.	A atuação no mercado pressupõe o conhecimento das condições adequadas de execução e dos valores de mercado.	R\$ 5.649.113,75.



				Solidariedade prevista no § 2º do art. 25 da Lei 8.666/1993.
--	--	--	--	--

Irregularidade 2

Tabela 63

Descrição da irregularidade	Período de ocorrência	Prejuízo
Sobrepreço no Contrato 26/2008.	08/12/2008 (assinatura do Contrato 026/2008) Execução: dez/2008 a jun/2009	R\$ 62.542,67.

Responsáveis indicados

320. Apontam-se como responsáveis pela ocorrência dessa irregularidade:

Tabela 64

Responsável	Cargo	Período no Cargo	Conduta	Nexo Causal	Prejuízo imputado
Maria de Fátima Ribeiro Có	Diretora Geral	08/01/2007 a 10/05/2010	Celebrar o Contrato n. 026/2007 sem observância do prescrito no artigo 26, parágrafo único, III da Lei n. 8.666/93 (obrigatoriedade de justificar a adequação do preço da contratação, que não poderia ter sido substituída pela manutenção dos preços praticados em contratos anteriores).	A opção dos responsáveis pela manutenção dos valores pagos na prorrogação do Contrato n. 39/2000 importou na remuneração dos serviços de limpeza urbana acima dos valores de mercado. Solidariedade prevista no § 2º do art. 25 da Lei 8.666/1993.	R\$ 62.542,67.
Delta Construções Ltda.	n.a.	n.a.	Celebrar contratos com sobrepreços mediante dispensa de licitação.	A atuação no mercado pressupõe o conhecimento das condições	R\$ 62.542,67.



				adequadas de execução e dos valores de mercado. Solidariedade prevista no § 2º do art. 25 da Lei 8.666/1993.	
--	--	--	--	--	--

Irregularidade 3

Tabela 65

Descrição da irregularidade	Período de ocorrência	Prejuízo
Sobrepreço no Contrato 13/2009.	08/06/2009 (assinatura do Contrato 013/2009) Execução: jun/2009 a set/2009	R\$ 360.927,08.

Responsáveis indicados

321. Apontam-se como responsáveis pela ocorrência dessa irregularidade:

Tabela 66

Responsável	Cargo	Período no Cargo	Conduta	Nexo Causal	Prejuízo imputado
Maria de Fátima Ribeiro Có	Diretora Geral	08/01/2007 a 10/05/2010	Celebrar o Contrato n. 013/2009 sem observância do prescrito no artigo 26, parágrafo único, III da Lei n. 8.666/93 (obrigatoriedade de justificar a adequação do preço da contratação, que não poderia ter sido substituída pela manutenção dos preços praticados em contratos anteriores).	A opção dos responsáveis pela manutenção dos valores pagos na prorrogação do Contrato n. 39/2000 importou na remuneração dos serviços de limpeza urbana acima dos valores de mercado. Solidariedade prevista no § 2º do art. 25 da Lei 8.666/1993.	R\$ 360.927,08.



Delta Construções Ltda.	n.a.	n.a.	Celebrar contratos com sobrepreços mediante dispensa de licitação.	A atuação no mercado pressupõe o conhecimento das condições adequadas de execução e dos valores de mercado. Solidariedade prevista no § 2º do art. 25 da Lei 8.666/1993.	R\$ 360.927,08.
-------------------------	------	------	--	--	-----------------

Irregularidade 4

Tabela 67

Descrição da irregularidade	Período de ocorrência	Prejuízo
Sobrepreço no Contrato 23/2009.	08/08/2007 (data da assinatura do Projeto Básico) (10/09/2009, celebração do Contrato n. 023/2009) Execução: set/2009 a dez/2009	R\$ 758.789,44.

Responsáveis indicados

322. Apontam-se como responsáveis pela ocorrência dessa irregularidade:

Tabela 68

Responsável	Cargo	Período no Cargo	Conduta	Nexo Causal	Prejuízo imputado
1) Maria de Fátima Ribeiro Cói; 2) Divino Dias de Santana; 3) Juliane Berber.	Responsáveis pela elaboração do Projeto Básico, Concorrência n. 3/2007	1) 08/01/2007 a 10/05/20102) 18/01/2007 a 26/08/20103) 08/03/2007 a 10/06/2010	Elaborar e aprovar Projeto Básico para a Concorrência n. 3/2007, com custos superdimensionados	A adoção de preços constantes do Projeto Básico propiciou a contratação de serviços com sobrepreços. Solidariedade prevista no § 2º do art. 25 da Lei 8.666/1993.	R\$ 758.789,44.



Delta Construções Ltda.	n.a.	n.a.	Celebrar contratos com sobrepreços mediante dispensa de licitação.	A atuação no mercado pressupõe o conhecimento das condições adequadas de execução e dos valores de mercado. Solidariedade prevista no § 2º do art. 25 da Lei 8.666/1993.	R\$ 758.789,44.
-------------------------	------	------	--	--	-----------------

Irregularidade 5

Tabela 69

Descrição da irregularidade	Período de ocorrência	Prejuízo
Sobrepreço no Contrato 33/2009.	08/08/2007 (data da assinatura do Projeto Básico) (04/12/2009, celebração do Contrato n. 033/2009) Execução: dez/2009 a abr/2010	R\$ 1.056.067,43.

Responsáveis indicados

323. Apontam-se como responsáveis pela ocorrência dessa irregularidade:

Tabela 70

Responsável	Cargo	Período no Cargo	Conduta	Nexo Causal	Prejuízo imputado
1) Maria de Fátima Ribeiro Cói; 2) Divino Dias de Santana; 3) Juliane Berber.	Responsáveis pela elaboração do Projeto Básico, Concorrência n. 3/2007	1) 08/01/2007 a 10/05/2010 2) 18/01/2007 a 26/08/2010 3) 08/03/2007 a 10/06/2010	Elaborar e aprovar Projeto Básico para a Concorrência n. 3/2007, com custos superdimensionados	A adoção de preços constantes do Projeto Básico propiciou a contratação de serviços com sobrepreços. Solidariedade prevista no § 2º do art. 25 da Lei 8.666/1993.	R\$ 1.056.067,43.
Delta Construções	Delta Construções	n.a.	Celebrar contratos com sobrepreços	A atuação no mercado	R\$ 1.056.067,43.



Ltda.	Ltda.		mediante dispensa de licitação.	pressupõe o conhecimento das condições adequadas de execução e dos valores de mercado. Solidariedade prevista no § 2º do art. 25 da Lei 8.666/1993.	
-------	-------	--	---------------------------------	---	--

Proposições

324. Sugere-se determinar ao SLU que, doravante, se abstenha de formalizar ajustes sem a apresentação e aprovação das composições de custos unitários dos serviços contratados.

325. Sugere-se a conversão dos autos, no que diz respeito à irregularidade tratada nas Tabelas 61, 63, 65, 67 e 69 em Tomada de Contas Especial a ser tratada em processo apartado, com fundamento no art. 46 da Lei Complementar nº 01/1994, e a citação dos responsáveis indicados nas Tabelas 62, 64, 66, 68 e 70 com fundamento no art. 13, II da mesma lei complementar, para que, no prazo de 30 dias, apresentem defesa ou recolham o valor integral do débito, a ser corrigido a partir das datas finais de execução dos respectivos contratos.

Benefícios Esperados

326. Espera-se a recomposição do erário distrital. Além disso, busca-se que a Autarquia adeque seus processos de contratação, favorecendo a transparência, os mecanismos de controle e a exatidão de eventuais alterações contratuais.

2.2.4 Achado 7 – Sobrepreço nos contratos com a Empresa QUALIX Ltda.

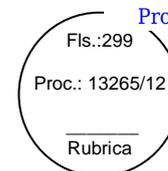
Critério

327. Preços de mercado da época, tolerando-se 20% de margem.

Análises e Evidências

Variação manual de vias e logradouros

328. Os índices de produtividade apresentados pela Empresa QUALIX no Processo nº 39.358/06 (fls. 48/85 do Anexo XXI) foram considerados válidos para os Contratos em tela, motivo pelo qual entende-se que o sobrepreço verificado adiante



no serviço de varrição seja oriundo do uso de índice de produtividade inadequado.

329. Conforme resposta à Nota de Auditoria 03/13265/12, verificou-se que a medição por sarjetas também era praticada nesse Contrato (fl. 01 do Anexo XXI).

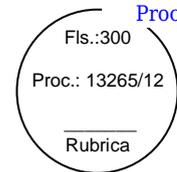
330. De acordo com o apresentado pela empresa, na estimativa de mão-de-obra necessária para a varrição manual de vias, foi estabelecida uma produtividade de 1300 m de sarjeta/dia/gari (fls. 54 do Anexo XXI). Tal produtividade está abaixo do que preconiza a literatura especializada: em “Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos no Brasil, João Pessoa, PB, 2003” de autoria de José Dantas de Lima, recomenda-se a utilização de 3200 a 3600 m de sarjeta/gari/dia (fl. 97 do Anexo V).

331. Ainda, no estudo “Resíduos Sólidos: Otimização do Sistema de Varrição Pública”, publicado pela Rede Nacional de Capacitação e Extensão Tecnológica em Saneamento Ambiental – ReCESA em 2009, que foi realizado pelo Núcleo Regional Centro-Oeste de Capacitação e Extensão Tecnológica em Saneamento Ambiental, dá-se como produção diária média do trabalhador o valor de 500 metros de sarjeta varrida por hora de trabalho (fls. 99/129 do Anexo IV).

332. Para cidades de porte médio a grande, a menor produtividade encontrada, e constante das duas referências acima citadas, é a da cidade de João Pessoa, PB, no valor de 1450 m de via por trabalhador por dia, o que equivale a 2900 m de sarjeta por dia. Esse foi o valor utilizado nas composições de mercado elaboradas pela equipe de auditoria.

333. Além da subestimativa da produtividade, foram encontradas as seguintes desconformidades na composição de custos do serviço de varrição:

- Percentual excessivo de encargos sociais sobre a mão-de-obra direta: o percentual de encargos sociais, de 83,3%, encontra-se acima dos valores estipulados pela legislação vigente, citando-se principalmente a Constituição Federal e a Consolidação das Leis do Trabalho. Nesse sentido, o TCDF consolidou os valores adequados de encargos sociais na Decisão nº 544/2010 (fls. 58 e 59 do Anexo IX), tendo como resultado o valor de 70,6%;
- Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) desarrazoado: O BDI, em



princípio, deve incluir todas as despesas indiretas, como Administração, Lucro e Impostos. Na composição de custos da empresa QUALIX Ltda, sobre o custo mensal do serviço (R\$ 1.027.002,79), após a inclusão de todas as parcelas de administração, impostos e lucro, o resultado foi a aplicação de um percentual de BDI de 46,76%, chegando ao total geral de R\$1.507.227,73. Salienta-se que não há justificativas que suportem tal número³³.

Coleta e transporte de resíduos sólidos domiciliares

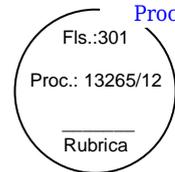
334. Admitiu-se que a composição de custos do serviço apresentada pela Empresa QUALIX no Processo 39.358/06 (fls. 48/49 do Anexo XXI) é válida para os Contratos em tela.

335. Em um cotejamento da composição apresentada com a realizada pela equipe de auditoria, identificou-se as seguintes desconformidades, que levaram ao sobrepreço nos serviços contratados:

- Superdimensionamento das equipes de coleta: para a coleta diurna, foi dimensionada uma equipe, por caminhão, composta de um motorista e quatro coletores, quando, na prática, o serviço é realizado com um motorista e três coletores. Ressalte-se que o aumento da equipe, na composição de custos, não trouxe nenhum reflexo na produtividade do caminhão, que continuou sendo estimada em 2,1 viagens por turno (igual à produtividade da equipe com três coletores);
- Reserva técnica dos veículos superdimensionada: para a frota de veículos foi utilizada uma reserva técnica de 20% (fl. 58 do Anexo XXI), quando a literatura especializada recomenda 10%³⁴. Além disso, o custo da reserva técnica, que representa a manutenção de carros reserva na frota para evitar a paralisação dos serviços, foi calculado sobre o custo mensal de um veículo em utilização. Dessa forma, o custo da reserva técnica (veículos parados) inclui gastos variáveis

³³ O TCDF deliberou sobre a matéria por meio da Decisão nº 544/2010, na qual entendeu-se que 30% é o limite superior para o BDI, sendo que valores superiores devem ser devidamente justificados.

³⁴ "Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos no Brasil, João Pessoa, PB, 2003" de autoria de José Dantas de Lima.



como combustível, lubrificantes, pneus, peças de manutenção, entre outros. Nas composições elaboradas pela equipe do TCDF, a reserva técnica foi calculada apenas sobre os custos fixos mensais dos veículos;

- Custo da mão-de-obra direta: o percentual de encargos sociais (83,3% conforme fls. 62 do Anexo XXI) encontra-se acima dos valores estipulados pela legislação vigente, citando-se principalmente a Constituição Federal e a Consolidação das Leis do Trabalho. Nesse sentido, o TCDF consolidou os valores adequados de encargos sociais na Decisão nº 544/2010 (fls. 58 e 59 do Anexo IX), tendo como resultado o valor de 70,6%.

Varrição mecanizada de vias

336. Relativamente aos serviços de varrição mecanizada de vias foi detectado sobrepreço nos contratos 08 e 24/2007, 13/2008, 21 e 35/2009. Nas composições de preço apresentadas pela empresa no Processo n.º 39.358/06 não consta tal serviço, não sendo possível detectar a causa específica do sobrepreço verificado, mas tão somente que o valor unitário pactuado encontra-se acima da referência de mercado.

1) Contrato 11/2006

337. As composições de custo de mercado que envolvem os serviços do Contrato são apresentadas nos PT-90 e PT-91 (fls. 01/27 do Anexo XVIII), e foram elaboradas com base nos custos de mão de obra e equipamentos dos anos de vigência do Contrato.

338. Os dados do contrato fornecidos pelo SLU são apresentados no Anexo XII, fls. 110/179.

339. O cotejamento entre os valores pagos e os aceitáveis, para todos os serviços, mês a mês, é apresentado no PT-92 (fls. 28/34 do Anexo XVIII).

340. A Tabela seguinte apresenta a consolidação das comparações efetuadas, bem como quantifica o prejuízo ao erário resultante.


Tabela 71: Consolidação do Cotejamento de Valores Pagos - Contrato 11/2006

Contrato: 11/2006		Empresa: QUALIX
Serviço	Há Prejuízo ?	Prejuízo Total (R\$)
Coleta e Transporte de Resíduos Sólidos Domiciliares	SIM	5.131.699,61
Varrição Manual de Vias e Logradouros	SIM	2.469.810,28
Varrição Mecanizada de Vias	NÃO	0,00
Catação de Papéis em Áreas Verdes	NÃO	0,00
Pintura de Meio Fio	NÃO	0,00
Serviços Diversos	NÃO	0,00
TOTAL	SIM	7.601.509,89

2) Contrato 08/2007

341. As composições de custo de mercado que envolvem os serviços do Contrato são apresentadas no PT-93 (fls. 35/48 do Anexo XVIII), e foram elaboradas com base nos custos de mão de obra e equipamentos do ano de vigência do Contrato.

342. Os dados do contrato fornecidos pelo SLU são apresentados no Anexo XII, fls. 179/218.

343. O cotejamento entre os valores pagos e os aceitáveis, para todos os serviços, mês a mês, é apresentado no PT-94 (fls. 49/55 do Anexo XVIII).

344. A Tabela abaixo apresenta a consolidação das comparações efetuadas, bem como quantifica o prejuízo ao erário resultante.

Tabela 72: Consolidação do Cotejamento de Valores Pagos - Contrato 08/2007

Contrato: 08/2007		Empresa: QUALIX
Serviço	Há Prejuízo ?	Prejuízo Total (R\$)
Coleta e Transporte de Resíduos Sólidos Domiciliares	SIM	5.312.142,93
Varrição Manual de Vias e Logradouros	SIM	2.746.118,07
Varrição Mecanizada de Vias	SIM	222.596,91
Catação de Papéis em Áreas Verdes	NÃO	0,00
Pintura de Meio Fio	NÃO	0,00
Serviços Diversos	NÃO	0,00
TOTAL	SIM	8.280.857,91

3) Contrato 24/2007

345. As composições de custo que envolvem os serviços do Contrato são apresentadas nos PT-95 e PT-96 (fls. 56/104 do Anexo XVIII), e foram elaboradas com base nos custos de mão de obra e equipamentos dos anos de vigência do



Contrato.

346. Os dados do contrato fornecidos pelo SLU são apresentados no Anexo XII, fls. 219/225 e no Anexo XIII, fls. 55/94.

347. O cotejamento entre os valores pagos e os aceitáveis, para todos os serviços, mês a mês, é apresentado no PT-97 (fls. 104/115 do Anexo XVIII).

348. A Tabela abaixo apresenta a consolidação das comparações efetuadas, bem como quantifica o prejuízo ao erário resultante.

Tabela 73: Consolidação do Cotejamento de Valores Pagos - Contrato 24/2007

Contrato: 24/2007		Empresa: QUALIX	
Serviço	Há Prejuízo ?	Prejuízo Total (R\$)	
Coleta e Transporte de Resíduos Sólidos Domiciliares	SIM	2.041.068,32	
Coleta e Transporte Manual de Entulhos	NÃO	0,00	
Coleta e Transporte Mecanizada de Entulhos	NÃO	0,00	
Varrição Manual de Vias e Logradouros	SIM	3.274.675,53	
Varrição Mecanizada de Vias	SIM	153.530,93	
Lavagem de Vias	NÃO	0,00	
Lavagem de Monumentos e Prédios Públicos	NÃO	0,00	
Catação de Papéis em Áreas Verdes	NÃO	0,00	
Pintura de Meio Fio	NÃO	0,00	
Serviços Diversos	NÃO	0,00	
TOTAL	SIM	5.469.274,78	

* Não foram localizadas as medições de janeiro de 2008

4) Contrato 13/2008

349. As composições de custo de mercado que envolvem os serviços do Contrato são apresentadas no PT-98 (fls. 116/136 do Anexo XVIII), e foram elaboradas com base nos custos de mão de obra e equipamentos do ano de vigência do Contrato.

350. Os dados do contrato fornecidos pelo SLU são apresentados no Anexo XIII, fls. 95/128.

351. O cotejamento entre os valores pagos e os aceitáveis, para todos os serviços, mês a mês, é apresentado no PT-99 (fls. 137/146 do Anexo XVIII).

352. A Tabela seguinte apresenta a consolidação das comparações efetuadas, bem como quantifica o prejuízo ao erário resultante.

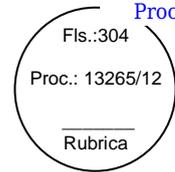


Tabela 74: Consolidação do Cotejamento de Valores Pagos - Contrato 13/2008

Contrato: 13/2008	Empresa: QUALIX	
Serviço	Há Prejuízo ?	Prejuízo Total (R\$)
Coleta e Transporte de Resíduos Sólidos Domiciliares	SIM	2.271.482,72
Coleta e Transporte Manual de Entulhos	NÃO	0,00
Coleta e Transporte Mecanizada de Entulhos	NÃO	0,00
Varrição Manual de Vias e Logradouros	SIM	4.483.756,99
Varrição Mecanizada de Vias	SIM	217.072,86
Lavagem de Vias	NÃO	0,00
Catação de Papéis em Áreas Verdes	NÃO	0,00
Pintura de Meio Fio	NÃO	0,00
Serviços Diversos	NÃO	0,00
TOTAL	SIM	6.972.312,58

5) Contrato 24/2008

353. As composições de custo de mercado que envolvem os serviços do Contrato são apresentadas nos PT-100 e PT-101 (fls. 147/194 do Anexo XVIII), e foram elaboradas com base nos custos de mão de obra e equipamentos dos anos de vigência do Contrato.

354. Os dados do contrato fornecidos pelo SLU são apresentados no Anexo XIII, fls. 129/165.

355. O cotejamento entre os valores pagos e os aceitáveis, para todos os serviços, mês a mês, é apresentado no PT-102 (fls. 195/205 do Anexo XVIII).

356. A Tabela seguinte apresenta a consolidação das comparações efetuadas, bem como quantifica o prejuízo ao erário resultante.

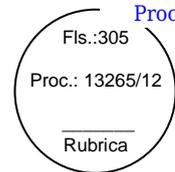


Tabela 75: Consolidação do Cotejamento de Valores Pagos - Contrato 24/2008

Contrato: 24/2008	Empresa: QUALIX	
Serviço	Há Prejuízo ?	Prejuízo Total (R\$)
Coleta e Transporte de Resíduos Sólidos Domiciliares	SIM	1.560.241,35
Coleta e Transporte Manual de Entulhos	NÃO	0,00
Coleta e Transporte Mecanizada de Entulhos	NÃO	0,00
Varrição Manual de Vias e Logradouros	SIM	4.118.344,98
Varrição Mecanizada de Vias	NÃO	0,00
Lavagem de Vias	NÃO	0,00
Lavagem de Monumentos e Prédios Públicos	NÃO	0,00
Catação de Papéis em Áreas Verdes	NÃO	0,00
Pintura de Meio Fio	NÃO	0,00
Serviços Diversos	NÃO	0,00
TOTAL	SIM	5.678.586,33

6) Contrato 11/2009

357. As composições de custo de mercado que envolvem os serviços do Contrato são apresentadas no PT-103 (fls. 206/230 do Anexo XVIII), e foram elaboradas com base nos custos de mão de obra e equipamentos do ano de vigência do Contrato.

358. Os dados do contrato fornecidos pelo SLU são apresentados no Anexo XIII, fls. 166/190.

359. O cotejamento entre os valores pagos e os aceitáveis, para todos os serviços, mês a mês, é apresentado no PT-104 (fls. 231/240 do Anexo XVIII).

360. A Tabela seguinte apresenta a consolidação das comparações efetuadas, bem como quantifica o prejuízo ao erário resultante.

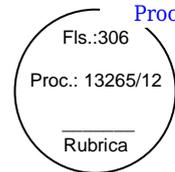


Tabela 76: Consolidação do Cotejamento de Valores Pagos - Contrato 11/2009

Contrato: 11/2009		Empresa: QUALIX
Serviço	Há Prejuízo ?	Prejuízo Total (R\$)
Coleta e Transporte de Resíduos Sólidos Domiciliares	SIM	363.860,20
Coleta e Transporte Mecanizada de Entulhos	NÃO	0,00
Varrição Manual de Vias e Logradouros	SIM	2.212.411,90
Varrição Mecanizada de Vias	NÃO	0,00
Lavagem de Vias	NÃO	0,00
Lavagem de Monumentos e Prédios Públicos	NÃO	0,00
Catação de Papéis em Áreas Verdes	NÃO	0,00
Pintura de Meio Fio	NÃO	0,00
Serviços Diversos	NÃO	0,00
TOTAL	SIM	2.576.272,10

7) Contrato 21/2009

361. As composições de custo de mercado que envolvem os serviços do Contrato são apresentadas no PT-105 (fls. 241/264 do Anexo XVIII), e foram elaboradas com base nos custos de mão de obra e equipamentos do ano de vigência do Contrato.

362. Os dados do contrato fornecidos pelo SLU são apresentados no Anexo XIII, fls. 191/218.

363. O cotejamento entre os valores pagos e os aceitáveis, para todos os serviços, mês a mês, é apresentado no PT-106 (fls. 265/275 do Anexo XVIII).

364. A Tabela seguinte apresenta a consolidação das comparações efetuadas, bem como quantifica o prejuízo ao erário resultante.

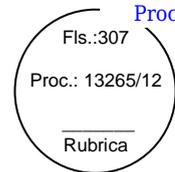


Tabela 77: Consolidação do Cotejamento de Valores Pagos - Contrato 21/2009

Contrato: 21/2009		Empresa: QUALIX	
Serviço	Há Prejuízo ?	Prejuízo Total (R\$)	
Coleta e Transporte de Resíduos Sólidos Domiciliares	NÃO	0,00	
Coleta e Transporte Manual de Entulhos	NÃO	0,00	
Coleta e Transporte Mecanizada de Entulhos	NÃO	0,00	
Varrição Manual de Vias e Logradouros	SIM	1.040.710,15	
Varrição Mecanizada de Vias	SIM	58.906,69	
Lavagem de Vias	NÃO	0,00	
Lavagem de Monumentos	NÃO	0,00	
Catação de Papéis em Áreas Verdes	NÃO	0,00	
Pintura de Meio Fio	NÃO	0,00	
Serviços Diversos	NÃO	0,00	
TOTAL	SIM	1.099.616,84	

8) Contrato 35/2009

365. As composições de custo que envolvem os serviços do Contrato são apresentadas nos PT-107 e PT-108 (fls. 276/323 do Anexo XVIII), e foram elaboradas com base nos custos de mão de obra e equipamentos dos anos de vigência do Contrato.

366. Os dados do contrato fornecidos pelo SLU são apresentados no Anexo XIII, fls. 1/33 e fls. 219/226.

367. O cotejamento entre os valores pagos e os aceitáveis, para todos os serviços, mês a mês, é apresentado no PT-109 (fls. 324/334 do Anexo XVIII).

368. A Tabela seguinte apresenta a consolidação das comparações efetuadas, bem como quantifica o prejuízo ao erário resultante.


Tabela 78: Consolidação do Cotejamento de Valores Pagos - Contrato 35/2009

Contrato: 35/2009		Empresa: QUALIX
Serviço	Há Prejuízo ?	Prejuízo Total (R\$)
Coleta e Transporte de Resíduos Sólidos Domiciliares	NÃO	0,00
Coleta e Transporte Manual de Entulhos	NÃO	0,00
Coleta e Transporte Mecanizada de Entulhos	NÃO	0,00
Varrição Manual de Vias e Logradouros	SIM	1.426.622,75
Varrição Mecanizada de Vias	SIM	97.655,01
Lavagem de Vias	NÃO	0,00
Lavagem de Monumentos	NÃO	0,00
Catação de Papéis em Áreas Verdes	NÃO	0,00
Pintura de Meio Fio	NÃO	0,00
Serviços Diversos	NÃO	0,00
TOTAL	SIM	1.524.277,77

Causas

369. Falhas na especificação e composição de custos dos serviços de varrição manual de vias e logradouros, coleta e transporte de resíduos sólidos domiciliares e varrição mecanizada de vias levaram ao sobrepreço na contratação dos serviços.

Efeitos

370. Prejuízo ao erário no valor de R\$ 39.202.708,20 (trinta e nove milhões, duzentos e dois mil, setecentos e oito reais e vinte centavos)³⁵.

Considerações do Auditado

371. Análogas às apresentadas no Achado 4 (§§ 212 a 214).

Posicionamento da Equipe de Auditoria

372. Análogo ao apresentado no Achado 4 (§§ 215 a 229).

³⁵ Considerando-se valores históricos.



Responsabilização

Irregularidade 1

Tabela 79

Descrição da irregularidade	Período de ocorrência	Prejuízo
Sobrepreço no Contrato 11/2006.	23/11/2006 (autorização para celebração do Contrato 011/2006) Execução: nov/2006 a mai/2007	R\$ 7.601.509,89 .

Responsáveis indicados

373. Apontam-se como responsáveis pela ocorrência dessa irregularidade:

Tabela 80

Responsável	Cargo	Período no Cargo	Conduta	Nexo Causal	Prejuízo imputado
1) Ildeu de Oliveira, 2) Sérgio Mesquita de Ávila Filho 3) Expedito Apolinário Silva 4) José Leonardo dos Santos (participantes da Reunião da Diretoria do SLU, realizada em 21/11/2006).	1) Diretor Geral 2) Chefe de Gabinete; 3) Superintendente de Operação e Fiscalização; 4) Chefe da Procuradoria Jurídica;	1) 12/04/2006 a 31/12/2006 2) 29/08/2006 a 31/12/2006 3) 17/08/2005 a 31/12/2006 4) 16/11/2006 a 31/12/2006	Autorizar conjuntamente, em Reunião da Diretoria-Geral do SLU, a celebração do Contrato 11/2006, afastando a exigência de justificar o preço, sem demonstração da razoabilidade do valor contratado perante o mercado.	A opção dos responsáveis pela manutenção dos valores pagos na prorrogação do Contrato n. 39/2000 importou na remuneração dos serviços de limpeza urbana acima dos valores de mercado. Solidariedade prevista no § 2º do art. 25 da Lei 8.666/1993.	R\$ 7.601.509,89 .
Empresa QUALIX Serviços Ambientais Ltda.	n.a.	n.a.	Celebrar contratos com sobrepreços mediante dispensa de licitação.	A atuação no mercado pressupõe o conhecimento das condições adequadas de execução e dos valores de	R\$ 7.601.509,89 .



				mercado. Solidariedade prevista no § 2º do art. 25 da Lei 8.666/1993.	
--	--	--	--	--	--

Irregularidade 2

Tabela 81

Descrição da irregularidade	Período de ocorrência	Prejuízo
Sobrepço no Contrato 08/2007.	22/05/2007 (assinatura do Contrato 008/2007) Execução: mai/2007 a dez/2007	R\$ 8.280.857,91.

Responsáveis indicados

374. Apontam-se como responsáveis pela ocorrência dessa irregularidade:

Tabela 82

Responsável	Cargo	Período no Cargo	Conduta	Nexo Causal	Prejuízo imputado
Maria de Fátima Ribeiro Có	Diretora Geral	08/01/2007 a 10/05/2010	Celebrar o Contrato n. 007/2007 sem observância do prescrito no artigo 26, parágrafo único, III da Lei n. 8.666/93 (obrigatoriedade de justificar a adequação do preço da contratação, que não poderia ter sido substituída pela manutenção dos preços praticados em contratos anteriores).	A opção dos responsáveis pela manutenção dos valores pagos na prorrogação do Contrato n. 39/2000 importou na remuneração dos serviços de limpeza urbana acima dos valores de mercado. Solidariedade prevista no § 2º do art. 25 da Lei 8.666/1993.	R\$ 8.280.857,91.]
Empresa QUALIX Serviços Ambientais	n.a.	n.a.	Celebrar contratos com sobrepreços mediante dispensa de licitação.	A atuação no mercado pressupõe o conhecimento das condições	R\$ 8.280.857,91.



Ltda.				adequadas de execução e dos valores de mercado. Solidariedade prevista no § 2º do art. 25 da Lei 8.666/1993.	
-------	--	--	--	--	--

Irregularidade 3

Tabela 83

Descrição da irregularidade	Período de ocorrência	Prejuízo
Sobrepço no Contrato 24/2007.	13/12/2007 (assinatura do Contrato 024/2007) Execução: dez/2007 a mai/2008	R\$ 5.469.274,78.

Responsáveis indicados

375. Apontam-se como responsáveis pela ocorrência dessa irregularidade:

Tabela 84

Responsável	Cargo	Período no Cargo	Conduta	Nexo Causal	Prejuízo imputado
Maria de Fátima Ribeiro Có	Diretora Geral	08/01/2007a 10/05/2010	Celebrar o Contrato n. 024/2007 sem observância do prescrito no artigo 26, parágrafo único, III da Lei n. 8.666/93 (obrigatoriedade de justificar a adequação do preço da contratação, que não poderia ter sido substituída pela manutenção dos preços praticados em contratos anteriores).	A opção dos responsáveis pela manutenção dos valores pagos na prorrogação do Contrato n. 39/2000 importou na remuneração dos serviços de limpeza urbana acima dos valores de mercado. Solidariedade prevista no § 2º do art. 25 da Lei 8.666/1993.	R\$ 5.469.274,78.
Empresa QUALIX Serviços Ambientais Ltda.	n.a.	n.a.	Celebrar contratos com sobrepços mediante dispensa de licitação.	A atuação no mercado pressupõe o conhecimento das condições adequadas de execução e dos	R\$ 5.469.274,78.



				valores de mercado. Solidariedade prevista no § 2º do art. 25 da Lei 8.666/1993.
--	--	--	--	--

Irregularidade 4

Tabela 85

Descrição da irregularidade	Período de ocorrência	Prejuízo
Sobrepreço no Contrato 13/2008.	10/06/2008 (assinatura do Contrato 013/2008) Execução: jun/2008 a dez/2008	R\$ 6.972.312,58.

Responsáveis indicados

376. Apontam-se como responsáveis pela ocorrência dessa irregularidade:

Tabela 86

Responsável	Cargo	Período no Cargo	Conduta	Nexo Causal	Prejuízo imputado
Maria de Fátima Ribeiro Có	Diretora Geral	08/01/2007 a 10/05/2010	Celebrar o Contrato n. 013/2008 sem observância do prescrito no artigo 26, parágrafo único, III da Lei n. 8.666/93 (obrigatoriedade de justificar a adequação do preço da contratação, que não poderia ter sido substituída pela manutenção dos preços praticados em contratos anteriores).	A opção dos responsáveis pela manutenção dos valores pagos na prorrogação do Contrato n. 39/2000 importou na remuneração dos serviços de limpeza urbana acima dos valores de mercado. Solidariedade prevista no § 2º do art. 25 da Lei 8.666/1993.	R\$ 6.972.312,58.
Empresa QUALIX Serviços Ambientais Ltda.	n.a.	n.a.	Celebrar contratos com sobrepreços mediante dispensa de licitação.	A atuação no mercado pressupõe o conhecimento das condições adequadas de execução e dos	R\$ 6.972.312,58.



				valores de mercado. Solidariedade prevista no § 2º do art. 25 da Lei 8.666/1993.
--	--	--	--	--

Irregularidade 5

Tabela 87

Descrição da irregularidade	Período de ocorrência	Prejuízo
Sobrepço no Contrato 24/2008.	08/12/2008 (assinatura do Contrato 024/2008) Execução: dez/2008 a jun/2009	R\$ 5.678.586,33.

Responsáveis indicados

377. Apontam-se como responsáveis pela ocorrência dessa irregularidade:

Tabela 88

Responsável	Cargo	Período no Cargo	Conduta	Nexo Causal	Prejuízo imputado
Maria de Fátima Ribeiro Có	Diretora Geral	08/01/2007 a 10/05/2010	Celebrar o Contrato n. 024/2008 sem observância do prescrito no artigo 26, parágrafo único, III da Lei n. 8.666/93 (obrigatoriedade de justificar a adequação do preço da contratação, que não poderia ter sido substituída pela manutenção dos preços praticados em contratos anteriores).	A opção dos responsáveis pela manutenção dos valores pagos na prorrogação do Contrato n. 39/2000 importou na remuneração dos serviços de limpeza urbana acima dos valores de mercado. Solidariedade prevista no § 2º do art. 25 da Lei 8.666/1993.	R\$ 5.678.586,33.
Empresa QUALIX Serviços Ambientais	n.a.	n.a.	Celebrar contratos com sobrepreços mediante dispensa de licitação.	A atuação no mercado pressupõe o conhecimento	R\$ 5.678.586,33.



Ltda.				das condições adequadas de execução e dos valores de mercado. Solidarietà prevista no § 2º do art. 25 da Lei 8.666/1993.	
-------	--	--	--	--	--

Irregularidade 6

Tabela 89

Descrição da irregularidade	Período de ocorrência	Prejuízo
Sobrepreço no Contrato 11/2009.	08/06/2009 (assinatura do Contrato 011/2009) Execução: jun/2009 a set/2009	R\$ 2.576.272,10

Responsáveis indicados

378. Apontam-se como responsáveis pela ocorrência dessa irregularidade:

Tabela 90

Responsável	Cargo	Período no Cargo	Conduta	Nexo Causal	Prejuízo imputado
Maria de Fátima Ribeiro Có	Diretora Geral	08/01/2007 a 10/05/2010	Celebrar o Contrato n. 011/2009 sem observância do prescrito no artigo 26, parágrafo único, III da Lei n. 8.666/93 (obrigatoriedade de justificar a adequação do preço da contratação, que não poderia ter sido substituída pela manutenção dos preços praticados em contratos anteriores).	A opção dos responsáveis pela manutenção dos valores pagos na prorrogação do Contrato n. 39/2000 importou na remuneração dos serviços de limpeza urbana acima dos valores de mercado. Solidarietà prevista no § 2º	R\$ 2.576.272,10

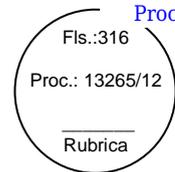


				do art. 25 da Lei 8.666/1993.	
Empresa QUALIX Serviços Ambientais Ltda.	n.a.	n.a.	Celebrar contratos com sobrepreços mediante dispensa de licitação.	A atuação no mercado pressupõe o conhecimento das condições adequadas de execução e dos valores de mercado. Solidariedade prevista no § 2º do art. 25 da Lei 8.666/1993.	R\$ 2.576.272,10

Irregularidade 7

Tabela 91

Descrição da irregularidade	Período de ocorrência	Prejuízo
Sobrepreço no Contrato 21/2009.	08/08/2007 (data da assinatura do Projeto Básico) (10/09/2009, celebração do Contrato n. 021/2009) Execução: set/2009 a dez/2009	R\$ 1.099.616,84.



Responsáveis indicados

379. Apontam-se como responsáveis pela ocorrência dessa irregularidade:

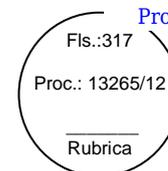
Tabela 92

Responsável	Cargo	Período no Cargo	Conduta	Nexo Causal	Prejuízo imputado
1) Maria de Fátima Ribeiro Cói; 2) Divino Dias de Santana; 3) Juliane Berber.	Responsáveis pela elaboração do Projeto Básico, Concorrência n. 3/2007	1) 08/01/2007 a 10/05/2010 2) 18/01/2007 a 26/08/2010 3) 08/03/2007 a 10/06/2010	Elaborar e aprovar Projeto Básico para a Concorrência n. 3/2007, com custos superdimensionados	A adoção de preços constantes do Projeto Básico propiciou a contratação de serviços com sobrepreços. Solidariedade prevista no § 2º do art. 25 da Lei 8.666/1993.	R\$ 1.099.616,84.
Empresa QUALIX Serviços Ambientais Ltda.	n.a.	n.a.	Celebrar contratos com sobrepreços mediante dispensa de licitação.	A atuação no mercado pressupõe o conhecimento das condições adequadas de execução e dos valores de mercado. Solidariedade prevista no § 2º do art. 25 da Lei 8.666/1993.	R\$ 1.099.616,84.

Irregularidade 8

Tabela 93

Descrição da irregularidade	Período de ocorrência	Prejuízo
Sobrepreço no Contrato 35/2009.	08/08/2007 (data da assinatura do Projeto Básico) (04/12/2009, celebração do Contrato n. 035/2009) Execução: dez/2009 a abr/2010	R\$ 1.524.277,77.



Responsáveis indicados

380. Apontam-se como responsáveis pela ocorrência dessa irregularidade:

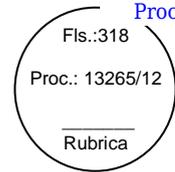
Tabela 94

Responsável	Cargo	Período no Cargo	Conduta	Nexo Causal	Prejuízo imputado
1) Maria de Fátima Ribeiro Cós; 2) Divino Dias de Santana; 3) Juliane Berber.	Responsáveis pela elaboração do Projeto Básico, Concorrência n. 3/2007	1) 08/01/2007 a 10/05/2010 2) 18/01/2007 a 26/08/2010 3) 08/03/2007 a 10/06/2010	Elaborar e aprovar Projeto Básico para a Concorrência n. 3/2007, com custos superdimensionados	A adoção de preços constantes do Projeto Básico propiciou a contratação de serviços com sobrepreços. Solidariedade prevista no § 2º do art. 25 da Lei 8.666/1993.	R\$ 1.524.277,77.
Empresa QUALIX Serviços Ambientais Ltda.	n.a.	n.a.	Celebrar contratos com sobrepreços mediante dispensa de licitação.	A atuação no mercado pressupõe o conhecimento das condições adequadas de execução e dos valores de mercado. Solidariedade prevista no § 2º do art. 25 da Lei 8.666/1993.	R\$ 1.524.277,77.

Proposições

381. Sugere-se determinar ao SLU que, doravante, se abstenha de formalizar ajustes sem a apresentação e aprovação das composições de custos unitários dos serviços contratados.

382. Sugere-se a conversão dos autos, no que diz respeito à irregularidade tratada nas Tabelas 79, 81, 83, 85, 87, 89, 91 e 93 em Tomada de Contas Especial a ser tratada em processo apartado, com fundamento no art. 46 da Lei Complementar nº 01/1994, e a citação dos responsáveis indicados nas Tabelas 80, 82, 84, 86, 88, 90, 92 e 94 com fundamento no art. 13, II da mesma lei complementar, para que, no prazo de 30 dias, apresentem defesa ou recolham o valor integral do débito, a ser corrigido a partir das datas finais de execução dos respectivos contratos.



Benefícios Esperados

383. Espera-se a recomposição do erário distrital. Além disso, busca-se que a Autarquia adeque seus processos de contratação, favorecendo a transparência, os mecanismos de controle e a exatidão de eventuais alterações contratuais.

2.2.5 Achado 8 – Sobrepreço nos contratos com a Empresa VALOR AMBIENTAL Ltda.

Critério

384. Preços de mercado da época, tolerando-se 20% de margem.

Análises e Evidências

Varrição manual de vias e logradouros

385. Os índices de produtividade apresentados pela Empresa VALOR AMBIENTAL no Processo 39.358/06 (fls. 86/90 do Anexo XXI) foram considerados válidos para os Contratos em tela, motivo pelo qual entende-se que o sobrepreço verificado adiante no serviço de varrição seja oriundo do uso de índice de produtividade inadequado.

386. Conforme resposta à Nota de Auditoria 03/13265/12, verificou-se que a medição por sarjetas também era praticada nesse Contrato (fl.01 do Anexo XXI).

387. De acordo com o apresentado pela empresa, na estimativa de mão-de-obra necessária para a varrição manual de vias, foi estabelecida uma produtividade de 1,7 km de sarjeta/dia/gari (fl. 90 do Anexo XXI). Tal produtividade está abaixo do que preconiza a literatura especializada: em “Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos no Brasil, João Pessoa, PB, 2003” de autoria de José Dantas de Lima, recomenda-se a utilização de 3200 a 3600 m de sarjeta/gari/dia (fl. 97 do Anexo V).

388. Ainda, no estudo “Resíduos Sólidos: Otimização do Sistema de Varrição Pública”, publicado pela Rede Nacional de Capacitação e Extensão Tecnológica em Saneamento Ambiental – ReCESA em 2009, que foi realizado pelo Núcleo Regional Centro-Oeste de Capacitação e Extensão Tecnológica em



Saneamento Ambiental, dá-se como produção diária média do trabalhador o valor de 500 metros de sarjeta varrida por hora de trabalho (fls. 99/129 do Anexo IV).

389. Para cidades de porte médio a grande, a menor produtividade encontrada, e constante das duas referências acima citadas, é a da cidade de João Pessoa, PB, no valor de 1450 m de via por trabalhador por dia, o que equivale a 2900 m de sarjeta por dia. Esse foi o valor utilizado nas composições de mercado elaboradas pela equipe de auditoria.

390. Além da subestimativa da produtividade, foram encontradas as seguintes desconformidades na composição de custos do serviço de varrição:

- Percentual excessivo de encargos sociais sobre a mão-de-obra direta: o percentual de encargos sociais, de 92%, encontra-se acima dos valores estipulados pela legislação vigente, citando-se principalmente a Constituição Federal e a Consolidação das Leis do Trabalho. Nesse sentido, o TCDF consolidou os valores adequados de encargos sociais na Decisão nº 544/2010 (fls. 58 e 59 do Anexo IX), tendo como resultado o valor de 70,6%;
- Inclusão indevida do IRPJ e CSLL como impostos sobre o faturamento: na composição do BDI foram incluídas parcelas referente ao Imposto de Renda sobre Pessoa Jurídica – IRPJ e à Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - CSLL. Tal inclusão, além de feita sobre parcela maior que o lucro, não é incluída como parcela do lucro bruto³⁶.

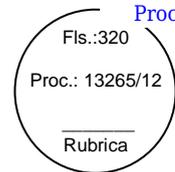
Coleta e transporte de resíduos sólidos domiciliares

391. Admitiu-se que a composição de custos do serviço apresentada pela Empresa VALOR AMBIENTAL no Processo 39.358/06 (fls. 86/90 do Anexo XXI) é válida para os Contratos em tela.

392. Em um cotejamento da composição apresentada com a realizada pela equipe de auditoria, identificou-se as seguintes desconformidades, que levaram ao sobrepreço nos serviços contratados:

- Remuneração do capital imobilizado acima do praticado no mercado: para a remuneração do capital imobilizado em investimentos, foi utilizada uma taxa mensal de 1,9%, muito acima do praticado, por

³⁶ O TCDF deliberou sobre a matéria por meio da Decisão n.º 544/2010.



exemplo, em fundos de renda fixa moderados, à época dos contratos. Tais fundos utilizam como *benchmarking* (meta de rendimentos), a taxa SELIC do mês de apuração. Dessa forma, na composição de custos elaborada pela equipe de auditoria, como taxa de remuneração do capital, foi utilizada a taxa SELIC do mês;

- Depreciação elevada pela desconsideração do valor residual dos veículos: no cálculo do custo de depreciação dos veículos, foi utilizada uma vida útil adequada (60 meses), porém considerando-se um valor residual nulo, após o término da vida útil. Tal fato terminou por elevar indevidamente o custo mensal de depreciação;
- Inclusão indevida do IRPJ e CSLL como impostos sobre o faturamento: na composição do BDI foram incluídos no item “Impostos” parcela referente ao Imposto de Renda sobre Pessoa Jurídica – IRPJ (25% sobre o somatório da taxa de administração com o lucro) e à Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - CSLL (9% sobre o somatório da taxa de administração com o lucro). Tal inclusão, além de feita sobre parcela maior que o lucro, não é incluída como parcela do lucro bruto³⁷. Dessa forma, tais parcelas foram excluídas por não serem devidas;
- Percentual excessivo de encargos sociais sobre a mão-de-obra direta: o percentual de encargos sociais, de 92%, encontra-se acima dos valores estipulados pela legislação vigente, citando-se principalmente a Constituição Federal e a Consolidação das Leis do Trabalho. Nesse sentido, o TCDF consolidou os valores adequados de encargos sociais na Decisão nº 544/2010 (fls. 58 e 59 do Anexo IX), tendo como resultado o valor de 70,6%.

Varição mecanizada de vias

393. Relativamente aos serviços de varrição mecanizada de vias foi detectado sobrepreço no contrato 20/2008. Nas composições de preço apresentadas pela empresa no Processo n.º 39.358/06 não consta o serviço de varrição mecanizada de vias, não sendo possível detectar a causa específica do

³⁷ O TCDF deliberou sobre a matéria por meio da Decisão n.º 544/2010.



sobrepreço verificado, mas tão somente que o valor unitário pactuado encontra-se acima da referência de mercado. Todavia, tendo em conta os exemplos do Achado 1 (Contratos n.º 26 e 27/2009), pode-se inferir que a causa seja a subestimativa da produtividade da varredeira mecânica.

1) Contrato 26/2007

394. As composições de custo de mercado que envolvem os serviços do Contrato são apresentadas nos PT-110 e PT-111 (fls. 01/35 do Anexo XIX), e foram elaboradas com base nos custos de mão de obra e equipamentos dos anos de vigência do Contrato.

395. Os dados do contrato fornecidos pelo SLU são apresentados no Anexo XIII, fls. 34/54.

396. O cotejamento entre os valores pagos e os aceitáveis, para todos os serviços, mês a mês, é apresentado no PT-112 (fls. 36/42 do Anexo XIX).

397. A Tabela seguinte apresenta a consolidação das comparações efetuadas, bem como quantifica o prejuízo ao erário resultante.

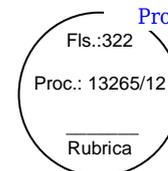
Tabela 95: Consolidação do Cotejamento de Valores Pagos - Contrato 26/2007

Contrato: 26/2007	Empresa: VALOR AMBIENTAL	
Serviço	Há Prejuízo ?	Prejuízo Total (R\$)
Coleta e Transporte de Resíduos Sólidos Domiciliares	SIM	678.747,83
Coleta e Transporte Manual de Entulhos	NÃO	0,00
Coleta e Transporte Mecanizada de Entulhos	NÃO	0,00
Varrição Manual de Vias e Logradouros	SIM	1.685.166,32
Varrição Mecanizada de Vias	NÃO	0,00
Catação de Papéis em Áreas Verdes	NÃO	0,00
Serviços Diversos	NÃO	0,00
TOTAL	SIM	2.363.914,15

2) Contrato 09/2008

398. As composições de custo de mercado que envolvem os serviços do Contrato são apresentadas no PT-113 (fls. 43/64 do Anexo XIX), e foram elaboradas com base nos custos de mão de obra e equipamentos do ano de vigência do Contrato.

399. Os dados do contrato fornecidos pelo SLU são apresentados no



Anexo XIV, fls. 1/22.

400. O cotejamento entre os valores pagos e os aceitáveis, para todos os serviços, mês a mês, é apresentado no PT-114 (fls. 65/75 do Anexo XIX).

401. A Tabela abaixo apresenta a consolidação das comparações efetuadas, bem como quantifica o prejuízo ao erário resultante.

Tabela 96: Consolidação do Cotejamento de Valores Pagos - Contrato 09/2008

Contrato: 09/2008		Empresa: VALOR AMBIENTAL	
Serviço	Há Prejuízo ?	Prejuízo Total (R\$)	
Coleta e Transporte de Resíduos Sólidos Domiciliares	SIM	1.070.841,04	
Coleta e Transporte Manual de Entulhos	NÃO	0,00	
Coleta e Transporte Mecanizada de Entulhos	NÃO	0,00	
Varrição Manual de Vias e Logradouros	SIM	1.994.777,21	
Lavagem de Vias	NÃO	0,00	
Lavagem de Monumentos	NÃO	0,00	
Catação de Papéis em Áreas Verdes	NÃO	0,00	
Pintura de Meio Fio	NÃO	0,00	
Manutenção do Aterro do Jóquei	NÃO	0,00	
Serviços Diversos	NÃO	0,00	
TOTAL	SIM	3.065.618,24	

3) Contrato 20/2008

402. As composições de custo de mercado que envolvem os serviços do Contrato são apresentadas nos PT-115 e PT-116 (fls. 76/103 do Anexo XIX), e foram elaboradas com base nos custos de mão de obra e equipamentos dos anos de vigência do Contrato.

403. Os dados do contrato fornecidos pelo SLU são apresentados no Anexo XIV, fls. 23/50.

404. O cotejamento entre os valores pagos e os aceitáveis, para todos os serviços, mês a mês, é apresentado no PT-117 (fls. 104/111 do Anexo XIX).

405. A Tabela seguinte apresenta a consolidação das comparações efetuadas, bem como quantifica o prejuízo ao erário resultante.


Tabela 97: Consolidação do Cotejamento de Valores Pagos - Contrato 20/2008

Contrato: 20/2008		Empresa: VALOR AMBIENTAL	
Serviço	Há Prejuízo ?	Prejuízo Total (R\$)	
Coleta e Transporte de Resíduos Sólidos Domiciliares	SIM	806.268,68	
Coleta e Transporte Manual de Entulhos	NÃO	0,00	
Varrição Manual de Vias e Logradouros	SIM	1.879.518,05	
Varrição Mecanizada	SIM	8.291,66	
Catação de Papéis em Áreas Verdes	NÃO	0,00	
Manutenção do Aterro do Jóquei	NÃO	0,00	
Serviços Diversos	NÃO	0,00	
TOTAL	SIM	2.694.078,39	

4) Contrato 07/2009

406. As composições de custo de mercado que envolvem os serviços do Contrato são apresentadas no PT-118 (fls. 112/126 do Anexo XIX), e foram elaboradas com base nos custos de mão de obra e equipamentos do ano de vigência do Contrato.

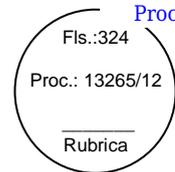
407. Os dados do contrato fornecidos pelo SLU são apresentados no Anexo XIV, fls. 51/68.

408. O cotejamento entre os valores pagos e os aceitáveis, para todos os serviços, mês a mês, é apresentado no PT-119 (fls. 127/134 do Anexo XIX).

409. A Tabela abaixo apresenta a consolidação das comparações efetuadas, bem como quantifica o prejuízo ao erário resultante.

Tabela 98: Consolidação do Cotejamento de Valores Pagos - Contrato 07/2009

Contrato: 07/2009		Empresa: VALOR AMBIENTAL	
Serviço	Há Prejuízo ?	Prejuízo Total (R\$)	
Coleta e Transporte de Resíduos Sólidos Domiciliares	SIM	89.626,14	
Coleta e Transporte Manual de Entulhos	NÃO	0,00	
Varrição Manual de Vias e Logradouros	SIM	251.653,66	
Varrição Mecanizada	NÃO	0,00	
Catação de Papéis em Áreas Verdes	NÃO	0,00	
Manutenção do Aterro do Jóquei	NÃO	0,00	
Serviços Diversos	NÃO	0,00	
TOTAL	SIM	341.279,80	



5) Contratos 15/2009, 16/2009, 41/2009, 09/2010 e 31/2010

410. Os custos unitários aceitáveis para o serviço que foi avaliado nesses contratos são apresentados no PT-118, fl. 126 do Anexo XIX.
411. Os dados dos contratos fornecidos pelo SLU são apresentados no Anexo XIV, fls. 69/175.
412. O cotejamento entre os valores pagos e os aceitáveis é apresentado no PT-120 (fls. 135/139 do Anexo XIX).
413. Não foram verificados, para tais contratos, prejuízos oriundos dos preços pactuados.

Causas

414. Falhas na especificação e composição de custos dos serviços de varrição manual de vias e logradouros, coleta e transporte de resíduos sólidos domiciliares e varrição mecanizada de vias levaram ao sobrepreço na contratação dos serviços.

Efeitos

415. Prejuízo ao erário no valor de R\$ 8.464.890,58 (oito milhões, quatrocentos e sessenta e quatro mil, oitocentos e noventa reais e cinquenta e oito centavos)³⁸.

Considerações do Auditado

416. Análogas às apresentadas no Achado 4 (§§ 212 a 214).

Posicionamento da Equipe de Auditoria

417. Análogo ao apresentado no Achado 4 (§§ 215 a 229).

³⁸ Considerando-se valores históricos.



Responsabilização

Irregularidade 1

Tabela 99

Descrição da irregularidade	Período de ocorrência	Prejuízo
Sobrepreço no Contrato 26/2007.	13/12/2007 (assinatura do Contrato 026/2007) Execução: dez/2007 a jun/2008	R\$ 2.363.914,15.

Responsáveis indicados

418. Apontam-se como responsáveis pela ocorrência dessa irregularidade:

Tabela 100

Responsável	Cargo	Período no Cargo	Conduta	Nexo Causal	Prejuízo imputado
Maria de Fátima Ribeiro Có	Diretora Geral	08/01/2007 a 10/05/2010	Celebrar o Contrato n. 007/2007 sem observância do prescrito no artigo 26, parágrafo único, III da Lei n. 8.666/93 (obrigatoriedade de justificar a adequação do preço da contratação, que não poderia ter sido substituída pela manutenção dos preços praticados em contratos anteriores).	A opção dos responsáveis pela manutenção dos valores pagos na prorrogação do Contrato n. 39/2000 importou na remuneração dos serviços de limpeza urbana acima dos valores de mercado. Solidariedade prevista no § 2º do art. 25 da Lei 8.666/1993.	R\$ 2.363.914,15.
Empresa Valor Ambiental Ltda.	n.a.	n.a.	Celebrar contratos com sobrepreços mediante dispensa de licitação.	A atuação no mercado pressupõe o conhecimento das condições adequadas de execução e dos	R\$ 2.363.914,15.



				valores de mercado. Solidariedade prevista no § 2º do art. 25 da Lei 8.666/1993.	
--	--	--	--	--	--

Irregularidade 2

Tabela 101

Descrição da irregularidade	Período de ocorrência	Prejuízo
Sobrepreço no Contrato 09/2008.	10/06/2008 (assinatura do Contrato 009/2008) Execução: jun/2008 a dez/2008	R\$ 3.065.618,24.

Responsáveis indicados

419. Apontam-se como responsáveis pela ocorrência dessa irregularidade:

Tabela 102

Responsável	Cargo	Período no Cargo	Conduta	Nexo Causal	Prejuízo imputado
Maria de Fátima Ribeiro Có	Diretora Geral	08/01/2007 a 10/05/2010	Celebrar o Contrato n. 009/2008 sem observância do prescrito no artigo 26, parágrafo único, III da Lei n. 8.666/93 (obrigatoriedade de justificar a adequação do preço da contratação, que não poderia ter sido substituída pela manutenção dos preços praticados em contratos anteriores).	A opção dos responsáveis pela manutenção dos valores pagos na prorrogação do Contrato n. 39/2000 importou na remuneração dos serviços de limpeza urbana acima dos valores de mercado. Solidariedade prevista no § 2º do art. 25 da Lei 8.666/1993.	R\$ 3.065.618,24.
Empresa Valor Ambiental	n.a.	n.a.	Celebrar contratos com sobrepreços mediante dispensa de licitação.	A atuação no mercado pressupõe o conhecimento	R\$ 3.065.618,24.



Ltda.				das condições adequadas de execução e dos valores de mercado. Solidarietà prevista no § 2º do art. 25 da Lei 8.666/1993.	
-------	--	--	--	--	--

Irregularidade 3

Tabela 103

Descrição da irregularidade	Período de ocorrência	Prejuízo
Sobrepreço no Contrato 20/2008.	08/12/2008 (assinatura do Contrato 020/2008) Execução: dez/2008 a mai/2009	R\$ 2.694.078,39.

Responsáveis indicados

420. Apontam-se como responsáveis pela ocorrência dessa irregularidade:

Tabela 104

Responsável	Cargo	Período no Cargo	Conduta	Nexo Causal	Prejuízo imputado
Maria de Fátima Ribeiro Có	Diretora Geral	08/01/2007a 10/05/2010	Celebrar o Contrato n. 020/2008 sem observância do prescrito no artigo 26, parágrafo único, III da Lei n. 8.666/93 (obrigatoriedade de justificar a adequação do preço da contratação, que não poderia ter sido substituída pela manutenção dos preços praticados em contratos anteriores).	A opção dos responsáveis pela manutenção dos valores pagos na prorrogação do Contrato n. 39/2000 importou na remuneração dos serviços de limpeza urbana acima dos valores de mercado. Solidarietà prevista no § 2º do art. 25 da Lei 8.666/1993.	R\$ 2.694.078,39.
Empresa Valor Ambiental Ltda.	n.a.	n.a.	Celebrar contratos com sobrepreços mediante dispensa de licitação.	A atuação no mercado pressupõe o conhecimento das condições adequadas de execução e dos	R\$ 2.694.078,39.



				valores de mercado. Solidariedade prevista no § 2º do art. 25 da Lei 8.666/1993.
--	--	--	--	--

Irregularidade 4

Tabela 105

Descrição da irregularidade	Período de ocorrência	Prejuízo
Sobrepço no Contrato 07/2009.	08/06/2009 (assinatura do Contrato 007/2009) Execução: jun/2009	R\$ 341.279,80.

Responsáveis indicados

421. Apontam-se como responsáveis pela ocorrência dessa irregularidade:

Tabela 106

Responsável	Cargo	Período no Cargo	Conduta	Nexo Causal	Prejuízo imputado
Maria de Fátima Ribeiro Có	Diretora Geral	08/01/2007 a 10/05/2010	Celebrar o Contrato n. 007/2009 sem observância do prescrito no artigo 26, parágrafo único, III da Lei n. 8.666/93 (obrigatoriedade de justificar a adequação do preço da contratação, que não poderia ter sido substituída pela manutenção dos preços praticados em contratos anteriores).	A opção dos responsáveis pela manutenção dos valores pagos na prorrogação do Contrato n. 39/2000 importou na remuneração dos serviços de limpeza urbana acima dos valores de mercado. Solidariedade prevista no § 2º do art. 25 da Lei 8.666/1993.	R\$ 341.279,80.
Empresa Valor Ambiental Ltda.	n.a.	n.a.	Celebrar contratos com sobrepços mediante dispensa de licitação.	A atuação no mercado pressupõe o conhecimento das condições adequadas de execução e dos	R\$ 341.279,80.



				valores de mercado. Solidariedade prevista no § 2º do art. 25 da Lei 8.666/1993.	
--	--	--	--	--	--

Proposições

422. Sugere-se determinar ao SLU que, doravante, se abstenha de formalizar ajustes sem a apresentação e aprovação das composições de custos unitários dos serviços contratados.

423. Sugere-se a conversão dos autos, no que diz respeito à irregularidade tratada nas Tabelas 99, 101, 103 e 105 em Tomada de Contas Especial a ser tratada em processo apartado, com fundamento no art. 46 da Lei Complementar nº 01/1994, e a citação dos responsáveis indicados nas Tabelas 100, 102, 104 e 106 com fundamento no art. 13, II da mesma lei complementar, para que, no prazo de 30 dias, apresentem defesa ou recolham o valor integral do débito, a ser corrigido a partir das datas finais de execução dos respectivos contratos.

Benefícios Esperados

424. Espera-se a recomposição do erário distrital. Além disso, busca-se que a Autarquia adeque seus processos de contratação, favorecendo a transparência, os mecanismos de controle e a exatidão de eventuais alterações contratuais.

2.2.6 Achado 9 – Sobrepreço nos contratos com a Empresa ENGETÉCNICA Ltda.

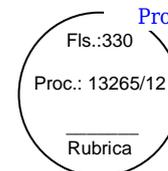
Critério

425. Preços de mercado da época, tolerando-se 20% de margem.

Análises e Evidências

Varrição manual de vias e logradouros

426. Os índices de produtividade apresentados pela Empresa ENGETÉCNICA LTDA. no Processo 39.358/06 (fls. 91/103 do Anexo XXI) foram considerados válidos para os Contratos em tela, motivo pelo qual entende-se que o sobrepreço verificado adiante no serviço de varrição seja oriundo do uso de índice de produtividade inadequado.



427. Conforme resposta à Nota de Auditoria 03/13265/12, verificou-se que a medição por sarjetas também era praticada nesse Contrato (fl. 01 do Anexo XXI).

428. De acordo com o apresentado pela empresa, na estimativa de mão-de-obra necessária para a varrição manual de vias, foi estabelecida uma produtividade de 1400 m de sarjeta/dia/gari (fls. 97 do Anexo XXI). Tal produtividade está abaixo do que preconiza a literatura especializada: em “Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos no Brasil, João Pessoa, PB, 2003” de autoria de José Dantas de Lima, recomenda-se a utilização de 3200 a 3600 m de sarjeta/gari/dia (fl. 97 do Anexo V).

429. Ainda, no estudo “Resíduos Sólidos: Otimização do Sistema de Varrição Pública”, publicado pela Rede Nacional de Capacitação e Extensão Tecnológica em Saneamento Ambiental – ReCESA em 2009, que foi realizado pelo Núcleo Regional Centro-Oeste de Capacitação e Extensão Tecnológica em Saneamento Ambiental, dá-se como produção diária média do trabalhador o valor de 500 metros de sarjeta varrida por hora de trabalho (fls. 99/129 do Anexo IV).

430. Para cidades de porte médio a grande, a menor produtividade encontrada, e constante das duas referências acima citadas, é a da cidade de João Pessoa, PB, no valor de 1450 m de via por trabalhador por dia, o que equivale a 2900 m de sarjeta por dia. Esse foi o valor utilizado nas composições de mercado elaboradas pela equipe de auditoria.

431. Além da subestimativa da produtividade, foram encontradas as seguintes desconformidades na composição de custos do serviço de varrição:

- Percentual excessivo de encargos sociais sobre a mão-de-obra direta: o percentual de encargos sociais, de 94,2%, encontra-se acima dos valores estipulados pela legislação vigente, citando-se principalmente a Constituição Federal e a Consolidação das Leis do Trabalho. Nesse sentido, o TCDF consolidou os valores adequados de encargos sociais na Decisão nº 544/2010 (fls. 58 e 59 do Anexo IX), tendo como resultado o valor de 70,6%;
- Inclusão indevida da Administração Central nos custos diretos: no item 2 – Pessoal, foram incluídos diversos profissionais que fazem parte da



administração da empresa (ex: vigia, auxiliar de escritório, encarregado de manutenção, mecânico, etc.), que já teve seu custo incluído no item Administração, com o percentual de 3%, razoável para o contrato. Portanto, a inclusão desses itens como custo direto é indevida e gera duplicidade de pagamento, pelo fato de já terem sido contemplados nos custos indiretos do contrato;

- Inclusão indevida do IRPJ e CSLL como impostos sobre o faturamento: na composição do BDI foram incluídas parcelas referentes ao Imposto de Renda sobre Pessoa Jurídica – IRPJ (4,8% sobre o faturamento total) e à Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - CSLL (2,88% sobre o faturamento total). Tal inclusão, além de feita sobre parcela maior que o lucro, não é incluída como parcela do lucro bruto³⁹. Dessa forma, tais parcelas foram excluídas por não serem devidas.

Coleta e transporte de resíduos sólidos domiciliares

432. Admitiu-se que a composição de custos do serviço apresentada pela Empresa ENGETÉCNICA no Processo 39.358/06 (fls. 91/103 do Anexo XXI) é válida para os Contratos em tela.

433. Em um cotejamento da composição apresentada com a realizada pela equipe de auditoria, identificou-se as seguintes desconformidades, que levaram ao sobrepreço nos serviços contratados:

- Custo elevado de manutenção dos veículos: no cálculo do custo de manutenção dos veículos, foi aplicado um percentual de 1,33% sobre o valor do veículo novo, a título de custo mensal. O resultado foi um custo mensal de R\$3.173,33 por veículo. Extraímos do livro de Nildo Silva Leão⁴⁰ a metodologia de cálculo do custo de manutenção de um veículo, pela seguinte fórmula⁴¹:

“custo por km rodado = 0,0152 x (CA-CCP) x QM/KRM,
ONDE:
CA = Custo de Aquisição;

³⁹ O TCDF deliberou sobre a matéria por meio da Decisão n.º 544/2010.

⁴⁰ Leão, Nildo Silva. Formação de preços de serviços e produtos – São Paulo: Nobel, 2008.

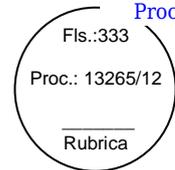
⁴¹ Registra-se que, conforme citado no livro, o autor trabalha na área de custos desde 1985, além de ministrar cursos tanto para empresas que prestam serviços, como para órgãos contratantes, já tendo, inclusive, ministrado aulas nesta Corte.



CCP = Custo do Conjunto de Pneus;
QM = Quilometragem Mensal
KRM = 12 mil quilômetros para veículos a diesel e 6 mil quilômetros para veículos que utilizam outro tipo de combustível;

aplicando a fórmula ao caso concreto, chegamos ao custo mensal de manutenção, de R\$ 835,00 para um veículo que opera um turno diário, e R\$1.670,13 para um veículo que opera em dois turnos por dia. Ressalte-se que a fórmula apresentada representa o cálculo financeiro para a criação de uma reserva de valor que visa o custeio da manutenção do veículo durante sua vida útil, o que reflete, de forma mais correta, a realidade dos custos de manutenção, uma vez que esses estão atrelados à utilização do veículo;

- Percentual excessivo de encargos sociais sobre a mão-de-obra direta: o percentual de encargos sociais, de 94,2%, encontra-se acima dos valores estipulados pela legislação vigente, citando-se principalmente a Constituição Federal e a Consolidação das Leis do Trabalho. Nesse sentido, o TCDF consolidou os valores adequados de encargos sociais na Decisão nº 544/2010 (fls. 58 e 59 do Anexo IX), tendo como resultado o valor de 70,6%;
- Inclusão indevida da Administração Central nos custos diretos: no item 2 – Pessoal, foram incluídos diversos profissionais que fazem parte da administração da empresa (ex: técnico de segurança do trabalho, auxiliar de escritório, encarregado de manutenção, mecânico, etc.), que já teve seu custo incluído no item Administração, com o percentual de 5%, razoável para o contrato. O item 4 – Administração, por ter a mesma natureza do Item Administração (custo indireto), não deveria ser elencado nos custos diretos. Portanto, a inclusão desses itens como custo direto é indevida e gera duplicidade de pagamento, pelo fato de já terem sido contemplados nos custos indiretos do contrato;
- Inclusão indevida do IRPJ e CSLL como impostos sobre o faturamento: na composição do BDI foram incluídas parcelas referente ao Imposto de Renda sobre Pessoa Jurídica – IRPJ (4,8% sobre o faturamento total) e à Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - CSLL (2,88% sobre o faturamento total). Tal inclusão, além de feita sobre parcela



maior que o lucro, não é incluída como parcela do lucro bruto⁴². Dessa forma, tais parcelas foram excluídas por não serem devidas;

Coleta e transporte mecanizada de entulhos

434. Relativamente aos serviços de coleta e transporte mecanizada de entulhos foi detectado sobrepreço nos contratos 25/2007 e 08/2008. Nas composições de preço apresentadas pela empresa no Processo n.º 39.358/06 não consta o serviço de coleta e transporte de entulhos, não sendo possível detectar a causa específica do sobrepreço verificado, mas tão somente que o valor unitário pactuado encontra-se acima da referência de mercado.

1) Contrato 25/2007

435. As composições de custo de mercado que envolvem os serviços do Contrato são apresentadas nos PT-133 e PT-134 (fls. 01/31 do Anexo XX), e foram elaboradas com base nos custos de mão de obra e equipamentos dos anos de vigência do Contrato.

436. Os dados do contrato fornecidos pelo SLU são apresentados no Anexo XV, fls. 50/72.

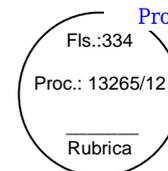
437. O cotejamento entre os valores pagos e os aceitáveis, para todos os serviços, mês a mês, é apresentado no PT-135 (fls. 32/38 do Anexo XX).

438. A Tabela abaixo apresenta a consolidação das comparações efetuadas, bem como quantifica o prejuízo ao erário resultante.

Tabela 107: Consolidação do Cotejamento de Valores Pagos - Contrato 25/2007

Contrato: 25/2007		Empresa: ENGETÉCNICA
Serviço	Há Prejuízo ?	Prejuízo Total (R\$)
Coleta e Transporte de Resíduos Sólidos Domiciliares	SIM	867.215,71
Coleta e Transporte Manual de Entulhos	NÃO	0,00
Coleta e Transporte Mecanizada de Entulhos	SIM	290.459,64
Varição Manual de Vias e Logradouros	SIM	225.464,43
Catação de Papéis em Áreas Verdes	NÃO	0,00
Serviços Diversos	NÃO	0,00
TOTAL	SIM	1.383.139,78

⁴² O TCDF deliberou sobre a matéria por meio da Decisão n.º 544/2010.



2) Contrato 08/2008

439. As composições de custo que envolvem os serviços do Contrato são apresentadas no PT-136 (fls. 39/53 do Anexo XX), e foram elaboradas com base nos custos de mão de obra e equipamentos do ano de vigência do Contrato.

440. Os dados do contrato fornecidos pelo SLU são apresentados no Anexo XV, fls. 73/93.

441. O cotejamento entre os valores pagos e os aceitáveis, para todos os serviços, mês a mês, é apresentado no PT-137 (fls. 54/61 do Anexo XX).

442. A Tabela seguinte apresenta a consolidação das comparações efetuadas, bem como quantifica o prejuízo ao erário resultante.

Tabela 108: Consolidação do Cotejamento de Valores Pagos - Contrato 08/2008

Contrato: 08/2008		Empresa: ENGETÉCNICA
Serviço	Há Prejuízo ?	Prejuízo Total (R\$)
Coleta e Transporte de Resíduos Sólidos Domiciliares	SIM	978.437,64
Coleta e Transporte Manual de Entulhos	NÃO	0,00
Coleta e Transporte Mecanizada de Entulhos	SIM	101.904,83
Varição Manual de Vias e Logradouros	SIM	252.317,49
Catação de Papéis em Áreas Verdes	NÃO	0,00
Pintura de Meio Fio	NÃO	0,00
Serviços Diversos	NÃO	0,00
TOTAL	SIM	1.332.659,97

3) Contrato 19/2008

443. As composições de custo que envolvem os serviços do Contrato são apresentadas nos PT-138 e PT-139 (fls. 62/91 do Anexo XX), e foram elaboradas com base nos custos de mão de obra e equipamentos dos anos de vigência do Contrato.

444. Os dados do contrato fornecidos pelo SLU são apresentados no Anexo XV, fls. 94/120.

445. O cotejamento entre os valores pagos e os aceitáveis, para todos os serviços, mês a mês, é apresentado no PT-140 (fls. 92/99 do Anexo XX).

446. A Tabela seguinte apresenta a consolidação das comparações efetuadas, bem como quantifica o prejuízo ao erário resultante.


Tabela 109: Consolidação do Cotejamento de Valores Pagos - Contrato 19/2008

Contrato: 19/2008		Empresa: ENGETÉCNICA	
Serviço	Há Prejuízo ?	Prejuízo Total (R\$)	
Coleta e Transporte de Resíduos Sólidos Domiciliares	SIM	305.104,72	
Coleta e Transporte Manual de Entulhos	NÃO	0,00	
Coleta e Transporte Mecanizada de Entulhos	NÃO	0,00	
Varrição Manual de Vias e Logradouros	SIM	157.448,85	
Catação de Papéis em Áreas Verdes	NÃO	0,00	
Pintura de Meio Fio	NÃO	0,00	
Serviços Diversos	NÃO	0,00	
TOTAL	SIM	462.553,57	

4) Contrato 06/2009

447. As composições de custo que envolvem os serviços do Contrato são apresentadas no PT-141 (fls. 100/116 do Anexo XX), e foram elaboradas com base nos custos de mão de obra e equipamentos do ano de vigência do Contrato.

448. Os dados do contrato fornecidos pelo SLU são apresentados no Anexo XV, fls. 121/136.

449. O cotejamento entre os valores pagos e os aceitáveis, para todos os serviços, mês a mês, é apresentado no PT-142 (fls. 117/124 do Anexo XX).

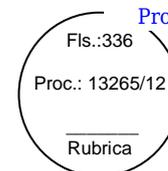
450. A Tabela abaixo apresenta a consolidação das comparações efetuadas, bem como quantifica o prejuízo ao erário resultante.

Tabela 110: Consolidação do Cotejamento de Valores Pagos - Contrato 06/2009

Contrato: 06/2009		Empresa: ENGETÉCNICA	
Serviço	Há Prejuízo ?	Prejuízo Total (R\$)	
Coleta e Transporte de Resíduos Sólidos Domiciliares	SIM	117.765,76	
Coleta e Transporte Manual de Entulhos	NÃO	0,00	
Coleta e Transporte Mecanizada de Entulhos	NÃO	0,00	
Varrição Manual de Vias e Logradouros	SIM	84.623,61	
Catação de Papéis em Áreas Verdes	NÃO	0,00	
Pintura de Meio Fio	NÃO	0,00	
Serviços Diversos	NÃO	0,00	
TOTAL	SIM	202.389,38	

Causas

451. Falhas na especificação e composição de custos dos serviços de varrição manual de vias e logradouros, coleta e transporte de resíduos sólidos



domiciliares e coleta e transporte mecanizada de entulhos levaram ao sobrepreço na contratação dos serviços.

Efeitos

452. Prejuízo ao erário no valor de R\$ 3.380.742,70 (três milhões, trezentos e oitenta mil, setecentos e quarenta e dois reais e setenta centavos)⁴³.

Considerações do Auditado

453. Análogas às apresentadas no Achado 4 (§§ 212 a 214).

Posicionamento da Equipe de Auditoria

454. Análogo ao apresentado no Achado 4 (§§ 215 a 229).

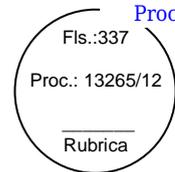
Responsabilização

Irregularidade 1

Tabela 111

Descrição da irregularidade	Período de ocorrência	Prejuízo
Sobrepreço no Contrato 25/2007.	13/12/2007 (assinatura do Contrato 025/2007) Execução: dez/2007 a jun/2008	R\$ 1.383.139,78.

⁴³ Considerando-se valores históricos.

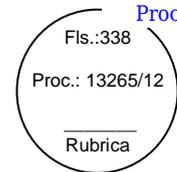


Responsáveis indicados

455. Apontam-se como responsáveis pela ocorrência dessa irregularidade:

Tabela 112

Responsável	Cargo	Período no Cargo	Conduta	Nexo Causal	Prejuízo imputado
Maria de Fátima Ribeiro Có	Diretora Geral	08/01/2007 a 10/05/2010	Celebrar o Contrato n. 025/2007 sem observância do prescrito no artigo 26, parágrafo único, III da Lei n. 8.666/93 (obrigatoriedade de justificar a adequação do preço da contratação, que não poderia ter sido substituída pela manutenção dos preços praticados em contratos anteriores).	A opção dos responsáveis pela manutenção dos valores pagos na prorrogação do Contrato n. 39/2000 importou na remuneração dos serviços de limpeza urbana acima dos valores de mercado. Solidariedade prevista no § 2º do art. 25 da Lei 8.666/1993.	R\$ 1.383.139,78.
Empresa ENGETÉCNIC A Ltda.	n.a..	n.a.	Celebrar contratos com sobrepreços mediante dispensa de licitação.	A atuação no mercado pressupõe o conhecimento das condições adequadas de execução e dos valores de mercado. Solidariedade prevista no § 2º do art. 25 da Lei 8.666/1993.	R\$ 1.383.139,78.



Irregularidade 2

Tabela 113

Descrição da irregularidade	Período de ocorrência	Prejuízo
Sobrepreço no Contrato 08/2008.	10/06/2008 (assinatura do Contrato 008/2008) Execução: jun/2008 a dez/2008	R\$ 1.332.659,97.

Responsáveis indicados

456. Apontam-se como responsáveis pela ocorrência dessa irregularidade:

Tabela 114

Responsável	Cargo	Período no Cargo	Conduta	Nexo Causal	Prejuízo imputado
Maria de Fátima Ribeiro Có	Diretora Geral	08/01/2007a 10/05/2010	Celebrar o Contrato n. 008/2008 sem observância do prescrito no artigo 26, parágrafo único, III da Lei n. 8.666/93 (obrigatoriedade de justificar a adequação do preço da contratação, que não poderia ter sido substituída pela manutenção dos preços praticados em contratos anteriores).	A opção dos responsáveis, manutenção dos valores pagos na prorrogação do Contrato n. 39/2000, importou na remuneração dos serviços de varrição acima dos custos incorridos pela contratada gerando prejuízos para a Administração. Solidariedade prevista no § 2º do art. 25 da Lei 8.666/1993.	R\$ 1.332.659,97.
Empresa ENGETÉCNICA Ltda.	n.a.	n.a.	Celebrar contratos com sobrepreços mediante dispensa	A atuação no mercado pressupõe o conhecimento	R\$ 1.332.659,97.



			de licitação.	das condições adequadas de execução e dos valores de mercado. Solidariedade prevista no § 2º do art. 25 da Lei 8.666/1993.	
--	--	--	---------------	--	--

Irregularidade 3

Tabela 115

Descrição da irregularidade	Período de ocorrência	Prejuízo
Sobrepço no Contrato 19/2008.	08/12/2008 (assinatura do Contrato 019/2008) Execução: dez/2008 a jun/2009	R\$ 462.553,57.

Responsáveis indicados

457. Apontam-se como responsáveis pela ocorrência dessa irregularidade:

Tabela 116

Responsável	Cargo	Período no Cargo	Conduta	Nexo Causal	Prejuízo imputado
Maria de Fátima Ribeiro Có	Diretora Geral	08/01/2007a 10/05/2010	Celebrar o Contrato n. 019/2008 sem observância do prescrito no artigo 26, parágrafo único, III da Lei n. 8.666/93 (obrigatoriedade de justificar a adequação do preço da contratação, que não poderia ter sido substituída pela manutenção dos preços praticados em contratos anteriores).	A opção dos responsáveis pela manutenção dos valores pagos na prorrogação do Contrato n. 39/2000 importou na remuneração dos serviços de limpeza urbana acima dos valores de mercado. Solidariedade prevista no § 2º do art. 25 da Lei 8.666/1993.	R\$ 462.553,57.



Empresa ENGETÉCNICA Ltda.	n.a.	n.a.	Celebrar contratos com sobrepreços mediante dispensa de licitação.	A atuação no mercado pressupõe o conhecimento das condições adequadas de execução e dos valores de mercado. Solidariedade prevista no § 2º do art. 25 da Lei 8.666/1993.	R\$ 462.553,57.
---------------------------------	------	------	--	--	--------------------

Irregularidade 4

Tabela 117

Descrição da irregularidade	Período de ocorrência	Prejuízo
Sobrepreço no Contrato 06/2009.	08/06/2009 (assinatura do Contrato 006/2009) Execução: jun/2009 a set/2009	R\$ 202.389,38

Responsáveis indicados

458. Apontam-se como responsáveis pela ocorrência dessa irregularidade:

Tabela 118

Responsável	Cargo	Período no Cargo	Conduta	Nexo Causal	Prejuízo imputado
Maria de Fátima Ribeiro Có	Diretora Geral	08/01/2007 a 10/05/2010	Celebrar o Contrato n. 006/2009 sem observância do prescrito no artigo 26, parágrafo único, III da Lei n. 8.666/93 (obrigatoriedade de justificar a adequação do preço da contratação, que não poderia ter sido substituída pela manutenção dos preços praticados em contratos anteriores).	A opção dos responsáveis pela manutenção dos valores pagos na prorrogação do Contrato n. 39/2000 importou na remuneração dos serviços de limpeza urbana acima dos valores de mercado. Solidariedade prevista no § 2º do art. 25 da	R\$ 202.389,38



				Lei 8.666/1993.	
Empresa ENGETÉCNIC A Ltda.	n.a.	n.a.	Celebrar contratos com sobrepreços mediante dispensa de licitação.	A atuação no mercado pressupõe o conhecimento das condições adequadas de execução e dos valores de mercado. Solidariedade prevista no § 2º do art. 25 da Lei 8.666/1993.	R\$ 202.389,38

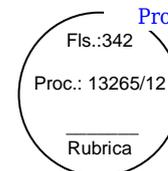
Proposições

459. Sugere-se determinar ao SLU que, doravante, se abstenha de formalizar ajustes sem a apresentação e aprovação das composições de custos unitários dos serviços contratados.

460. Sugere-se a conversão dos autos, no que diz respeito à irregularidade tratada nas Tabelas 111, 113, 115 e 117 em Tomada de Contas Especial a ser tratada em processo apartado, com fundamento no art. 46 da Lei Complementar nº 01/1994, e a citação dos responsáveis indicados nas Tabelas 112, 114, 116 e 118 com fundamento no art. 13, II da mesma lei complementar, para que, no prazo de 30 dias, apresentem defesa ou recolham o valor integral do débito, a ser corrigido a partir das datas finais de execução dos respectivos contratos.

Benefícios Esperados

461. Espera-se a recomposição do erário distrital. Além disso, busca-se que a Autarquia adeque seus processos de contratação, favorecendo a transparência, os mecanismos de controle e a exatidão de eventuais alterações contratuais.



2.3 Outros Achados

2.3.1 Achado 10 - Sobrepreço no Contrato nº 14/2009, com a Empresa Valor Ambiental, pela utilização, na composição de custos dos serviços de varrição manual, de índices de produtividade inadequados, excessivo percentual de encargos sociais e inclusão indevida de impostos e contribuições no BDI.

462. Uma vez que o referido Contrato se originou do mesmo edital de concorrência que os Contratos 26 e 27/2010, a equipe de auditoria entendeu ser interessante verificar os valores unitários pactuados para o serviço de varrição manual, tendo em vista o montante do prejuízo já apurado nos dois contratos citados.

Critério

463. Os critérios utilizados foram os preços de mercado da época, sendo que foi estipulada uma margem de tolerância de 10 % (dez por cento), que encontra respaldo no uso subsidiário do Art. 102, § 6º, III, da Lei Federal nº 12.708, de 17 de agosto de 2012 (Lei de Diretrizes Orçamentárias), a saber:

“mantidos os critérios estabelecidos no caput, deverá constar do edital e do contrato cláusula expressa de concordância do contratado com a adequação do projeto básico, sendo que as alterações contratuais sob alegação de falhas ou omissões em qualquer das peças, orçamentos, plantas, especificações, memoriais e estudos técnicos preliminares do projeto não poderão ultrapassar, no seu conjunto, 10% (dez por cento) do valor total do contrato, computando-se esse percentual para verificação do limite do § 1º do art. 65 da Lei no 8.666, de 1993”

Análises e Evidências

464. De posse da proposta de preços da empresa Valor Ambiental para o Contrato nº 14/2009 (fls. 191/226 do Anexo XXII), da planilha estimativa do Edital de Concorrência nº 03/2007 – CEL/SLU (fls. 01/146 do Anexo VI), bem como de documentos de controle da execução dos contratos, passou-se à análise dos preços propriamente dita. Para a execução dos trabalhos, verificou-se a conformidade dos



preços unitários do serviço de varrição manual cobrados pela Contratada frente à composição de custos elaborada pela equipe do TCDF (PT-143 ao PT-147, fls. 125/137 do Anexo XX), que buscou reproduzir os preços praticados no mercado à época. Para a elaboração das planilhas de composição de custo foram realizadas consultas à doutrina especializada, a convenções coletivas de trabalho, índices de mercado, bem como decisões Plenárias afetas ao objeto de estudo.

465. Apresentam-se, a seguir, os pontos de divergência identificados como causadores de prejuízo por ocasião da comparação entre as planilhas elaboradas pela equipe de auditoria e a composição de custos do Projeto Básico da Concorrência nº 03/2007 – CEL/SLU, que embasou a proposta de preços da empresa Valor Ambiental. Em seguida, é feito o cotejamento entre os valores pagos no serviço de varrição manual no Contrato nº 14/2009 e valores de mercado.

1) Quantidade da mão-de-obra direta necessária

466. De acordo com o orçamento estimativo do edital, ao tratar da mão de obra necessária para a varrição manual de vias, foi estabelecida uma produtividade de 1,8 km de sarjeta/dia/homem para ambos os Contratos em análise (fls. 66 e 74 do Anexo VI). Tal produtividade está abaixo do que preconiza a literatura especializada: em “Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos no Brasil, João Pessoa, PB, 2003” de autoria de José Dantas de Lima, recomenda-se a utilização de 3200 a 3600 m de sarjeta/homem/dia (fl. 97 do Anexo V).

467. Ainda, no estudo “Resíduos Sólidos: Otimização do Sistema de Varrição Pública”, publicado pela Rede Nacional de Capacitação e Extensão Tecnológica em Saneamento Ambiental – ReCESA em 2009, que foi realizado pelo Núcleo Regional Centro-Oeste de Capacitação e Extensão Tecnológica em Saneamento Ambiental, dá-se como produção diária média do trabalhador o valor de 500 metros de sarjeta varrida por hora de trabalho (fls. 99/129 do Anexo IV).

468. Para cidades de porte médio a grande, a menor produtividade encontrada, e constante das duas referências acima citadas, é a da cidade de João Pessoa, PB, no valor de 1450 m de via por trabalhador por dia, o que equivale a 2900 m de sarjeta por dia. Esse foi o valor utilizado nas composições de mercado elaboradas pela equipe de auditoria.



469. Embora não esteja explícito em sua Proposta de Preços, a Contratada assumiu uma produtividade de 2,4 km/homem/dia, uma vez que o contrato prevê a varrição de 26.000 km/mês e a proposta apresenta 430 varredores (fl. 212 do Anexo XXII).

2) Custo da mão-de-obra direta

470. Na composição de custo da mão-de-obra, os valores de salários do edital encontram-se adequados e de acordo com a convenção coletiva de trabalho vigente. Todavia, o percentual de encargos sociais (85%, conforme fl. 212 do Anexo XXII) encontra-se acima dos valores estipulados pela legislação vigente, citando-se principalmente a Constituição Federal e a Consolidação das Leis do Trabalho. Nesse sentido, o TCDF consolidou os valores adequados de encargos sociais na Decisão nº 544/2010 (fls. 58 e 59 do Anexo IX), tendo como resultado o valor de 70,6%. Em relação aos gastos com uniformes, EPI's, vale-transporte e refeição, verificou-se que se encontram em patamares aceitáveis.

3) Benefícios e despesas indiretas

471. Na composição do BDI foram incluídos no item "Impostos" parcela referente ao Imposto de Renda sobre Pessoa Jurídica – IRPJ (25% sobre o somatório da taxa de administração com o lucro) e à Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - CSLL (9% sobre o somatório da taxa de administração com o lucro). Tal inclusão, além de feita sobre parcela maior que o lucro, não é incluída como parcela do lucro bruto⁴⁴. Dessa forma, tais parcelas foram excluídas por não serem devidas.

472. O cotejamento entre valores pagos e valores aceitáveis é feito no PT-148 (fls. 138/140) do Anexo XX e apura um prejuízo de R\$ 2.638.973,26 no serviço de varrição manual do contrato em tela, ainda em execução.

Causas

473. Falhas na elaboração do Projeto Básico do Edital de Concorrência nº 03/2007 – CEL/SLU levaram à especificação e à composição de custos

⁴⁴ O TCDF deliberou sobre a matéria por meio da Decisão n.º 544/2010.



inadequada dos serviços, o que resultou em uma planilha estimativa com sobrepreço, que se refletiu nas propostas de preços das licitantes e nos preços contratados.

Efeitos

474. Prejuízo ao erário no montante de R\$ 2.638.973,26 (dois milhões, seiscentos e trinta e oito mil, novecentos e setenta e três reais e vinte e seis centavos)⁴⁵.

Considerações do Auditado

475. Análogas às apresentadas no Achado 1 (§§ 58 a 65).

Posicionamento da Equipe de Auditoria

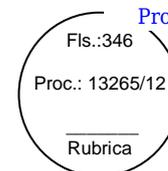
476. Análogo ao apresentado no Achado 1 (§§ 66 a 87).

Responsabilização

Tabela 119

Descrição da irregularidade	Período de ocorrência	Prejuízo
Sobrepreço no Contrato nº 14/2009, com a Empresa Valor Ambiental, pela utilização, na composição de custos dos serviços de varrição manual, de índices de produtividade inadequados, excessivo percentual de encargos sociais e inclusão indevida de impostos e contribuições no BDI.	Mai/2007 (data base do Projeto Básico para a Concorrência n. 3/2007, fl. 1300, processo n. 094.000.240/2007). Execução: jul/2009 a ago/2012	R\$ 2.638.973,26.

⁴⁵ Considerando-se valores históricos.


Responsáveis indicados

477. Apontam-se como responsáveis pela ocorrência dessa irregularidade:

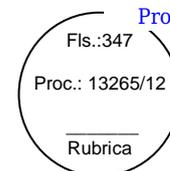
Tabela 120

Responsável	Cargo	Período no Cargo	Conduta	Nexo Causal	Prejuízo imputado
1) Maria de Fátima Ribeiro Có; 2) Divino Dias de Santana; 3) Juliane Berber.	Responsáveis pela elaboração do Projeto Básico	1) 08/01/2007 a 10/05/2010 2) 18/01/2007 a 26/08/2010 3) 08/03/2007 a 10/06/2010	Elaborar e aprovar Projeto Básico com custos superdimensionados.	A adoção de preços de referência constantes do Projeto Básico propiciou a contratação de serviços com sobrepreços.	R\$ 2.638.973,26.
Empresa Valor Ambiental Ltda.	Empresa Valor Ambiental Ltda.	n.a.	Apresentar proposta com sobrepreços e beneficiar-se indevidamente da execução de contratos superfaturados.	Omissão em alertar a Administração quanto ao sobrepreço dos serviços contratados (arts. 421 e 422 do Código Civil Brasileiro: boa fé contratual e função social do contrato).	R\$ 2.638.973,26.

Proposições

478. Sugere-se determinar ao SLU que, em contratações de serviço de limpeza urbana, doravante:

- a. adote como parâmetro de produtividade para varrição manual o valor de, no mínimo, 2900 m de sarjeta por homem por dia;
- b. adote mecanismos para que o serviço de varrição mecanizada de vias seja executado por equipamentos capazes de garantir, no mínimo, a produtividade de 8 km de sarjeta por hora;
- c. observe, na íntegra, a Decisão nº 544/2010 para compor e avaliar a composição dos encargos sociais da mão de obra e do BDI.



479. Sugere-se a conversão dos autos, no que diz respeito à irregularidade tratada na Tabela 119, em Tomada de Contas Especial a ser tratada em processo apartado, com fundamento no art. 46 da Lei Complementar nº 01/1994, e a citação dos responsáveis indicados na Tabela 120, com fundamento no art. 13, II da mesma lei complementar, para que, no prazo de 30 dias, apresentem defesa ou recolham o valor integral do débito, a ser corrigido a partir de 31/08/2012.

Benefícios Esperados

480. Além da recomposição do erário distrital, espera-se que as contratações públicas de serviço de limpeza urbana sejam revestidas de critérios que garantam a economicidade, a legalidade e a legitimidade.

3 Conclusão

481. A presente auditoria visou a verificação da razoabilidade dos preços praticados nos contratos emergenciais referenciados nas Decisões nº 48/11-Reservada, III, e nº 5306/11, III.b, bem como a regularidade da execução dos Contratos nº 26 e 27/10 (Decisão nº 2918/12), havendo o trabalho se desdobrado em duas questões de auditoria.

482. Na primeira questão, entendeu-se que houve sobrepreço nas contratações emergenciais envolvendo os serviços de varrição manual, varrição mecanizada, coleta de resíduos domiciliares e coleta e transporte mecanizada de entulho, uma vez que detectaram-se sobrepreços nos contratos de limpeza urbana celebrados com as empresas Artec Ltda., Nely Ltda., Delta Construções Ltda., Qualix Serviços Ambientais Ltda., Valor Ambiental Ltda. e Engetécnica Ltda.;

483. Em relação à segunda questão, entendeu-se que houve falhas na contratação e na execução do objeto que resultaram em prejuízo ao erário. Além disso, más práticas de gestão e fiscalização dos contratos contrariaram os princípios da isonomia e da eficiência na gestão pública, uma vez foi detectado sobrepreço na contratação, bem como a não disponibilização de itens contratados, com posterior liquidação indevida.

484. Conclui-se, portanto, que as contratações emergenciais foram feitas, via de regra, com sobrepreços, que foram motivo de superfaturamentos em desfavor da Fazenda Pública. Além disso, a execução dos Contratos nº 26 e 27/2010 se deu de maneira irregular.



4 Considerações Finais

485. No presente Relatório de Auditoria foram propostas responsabilizações conforme a tabela a seguir:

Tabela 121: **RELAÇÃO DE RESPONSÁVEIS**

Nº	Nome Completo	CPF ou CNPJ	Sanção / Débito¹	Valor do débito	Data de constituição do débito	Ref. (\$)
1	Carlos Vitor Duboc Bahia	271.054.901-87	Débito solidário	R\$ 615.769,64	28/02/2011	137
2	Célia Maria Santos Pessoa	225.774.321-00	Débito solidário	R\$ 441.968,12	01/01/2011	161
3	Daniel Pereira Rocha	222.442.201-68	Débito solidário	R\$ 615.769,64	28/02/2011	137
			Débito solidário	R\$ 418.806,61	31/08/2011	137
			Débito solidário	R\$ 2.239.245,89	30/06/2012	137
4	Delival Lemos de Souza	142.123.822-53	Débito solidário	R\$ 836.493,25	30/06/2011	137
			Débito solidário	R\$ 418.806,61	31/08/2011	137
			Débito solidário	R\$ 2.239.245,89	30/06/2012	137
5	Delta Construções Ltda.	10.788.628/0001-57	Débito solidário	R\$ 5.649.113,75	31/12/2007	319
			Débito solidário	R\$ 62.542,67	30/06/2009	320
			Débito solidário	R\$ 360.927,08	30/09/2009	321
			Débito solidário	R\$ 758.789,44	31/12/2009	322
			Débito solidário	R\$ 1.056.067,43	30/04/2010	323
			Débito solidário	R\$ 11.946.032,16	30/06/2012	88
			Débito solidário	R\$ 615.769,64	28/02/2011	137
			Débito solidário	R\$ 836.493,25	30/06/2011	137
			Débito solidário	R\$ 418.806,61	31/08/2011	137
			Débito solidário	R\$ 2.239.245,89	30/06/2012	137
6	Divino Dias de Santana	67.928.041-34	Débito solidário	R\$ 441.968,12	01/01/2011	161
			Débito solidário	R\$ 11.946.032,16	30/06/2012	88
			Débito solidário	R\$ 151.482,37	31/12/2009	236
			Débito solidário	R\$ 114.689,82	30/04/2010	237
			Débito solidário	R\$ 758.789,44	31/12/2009	322
			Débito solidário	R\$ 1.056.067,43	30/04/2010	323
			Débito solidário	R\$ 1.099.616,84	31/12/2009	379
			Débito solidário	R\$ 1.524.277,77	30/04/2010	380
7	Empresa Artec Ltda.	00.086.165/0001-28	Débito solidário	R\$ 2.638.973,26	31/08/2012	477
			Débito solidário	R\$ 151.482,37	31/12/2009	236
			Débito solidário	R\$ 114.689,82	30/04/2010	237
			Débito solidário	R\$ 4.391.465,80	31/05/2007	230
			Débito solidário	R\$ 2.944.818,96	01/12/2007	231
			Débito solidário	R\$ 2.311.871,71	30/06/2008	232
			Débito solidário	R\$ 2.576.025,78	31/12/2008	233


TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE AUDITORIA

PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

Fls.:349

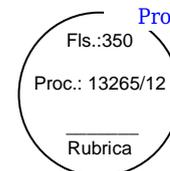
Proc.: 13265/12

Rubrica

			Débito solidário	R\$ 2.023.408,56	31/05/2009	234
			Débito solidário	R\$ 967.310,72	30/09/2009	235
8	Empresa ENGETÉCNICA Ltda.	27.974.948/0001-02	Débito solidário	R\$ 1.383.139,78	30/06/2008	455
			Débito solidário	R\$ 1.332.659,97	31/12/2008	456
			Débito solidário	R\$ 462.553,57	30/06/2009	457
			Débito solidário	R\$ 202.389,38	30/09/2009	458
9	Empresa Nely Ltda.	72.589.294/0001-40	Débito solidário	R\$ 826.967,65	30/05/2007	279
			Débito solidário	R\$ 192.263,60	31/12/2007	280
			Débito solidário	R\$ 5.579,49	30/06/2008	281
			Débito solidário	R\$ 752,56	30/06/2009	282
10	Empresa QUALIX Serviços Ambientais Ltda.	02.592.658/0014-80	Débito solidário	R\$ 7.601.509,89	31/05/2007	373
			Débito solidário	R\$ 8.280.857,91	31/12/2007	374
			Débito solidário	R\$ 5.469.274,78	31/05/2008	375
			Débito solidário	R\$ 6.972.312,58	31/12/2008	376
			Débito solidário	R\$ 5.678.586,33	30/06/2009	377
			Débito solidário	R\$ 2.576.272,10	01/10/2009	378
			Débito solidário	R\$ 1.099.616,84	31/12/2009	379
			Débito solidário	R\$ 1.524.277,77	30/04/2010	380
11	Empresa Valor Ambiental Ltda.	07.026.299/0001-00	Débito solidário	R\$ 2.363.914,15	30/06/2008	418
			Débito solidário	R\$ 3.065.618,24	31/12/2008	419
			Débito solidário	R\$ 2.694.078,39	31/05/2009	420
			Débito solidário	R\$ 341.279,80	30/06/2009	421
			Débito solidário	R\$ 2.638.973,26	31/08/2012	477
12	Eurípedes Carvalho da Silva	226.251.515-87	Débito solidário	R\$ 836.493,25	30/06/2011	137
			Débito solidário	R\$ 418.806,61	31/08/2011	137
			Débito solidário	R\$ 441.968,12	01/01/2011	161
13	Expedito Apolinário Silva	210.247.901-34	Débito solidário	R\$ 615.769,64	28/02/2011	137
			Débito solidário	R\$ 4.391.465,80	31/05/2007	230
			Débito solidário	R\$ 826.967,65	30/05/2007	279
			Débito solidário	R\$ 7.601.509,89	31/05/2007	373
14	Francisco Silva Santos	645.488.801-00	Débito solidário	R\$ 836.493,25	30/06/2011	137
			Débito solidário	R\$ 418.806,61	31/08/2011	137
			Débito solidário	R\$ 2.239.245,89	30/06/2012	137
15	Ildeu de Oliveira	002.405.161-68	Débito solidário	R\$ 4.391.465,80	31/05/2007	230
			Débito solidário	R\$ 826.967,65	30/05/2007	279
			Débito solidário	R\$ 7.601.509,89	31/05/2007	373
16	José Leonardo dos Santos	32.832.087-00	Débito solidário	R\$ 4.391.465,80	31/05/2007	230
			Débito solidário	R\$ 826.967,65	30/05/2007	279
			Débito solidário	R\$ 7.601.509,89	31/05/2007	373
17	Juliane Berber	610.257.201-72	Débito solidário	R\$ 11.946.032,16	30/06/2012	88
			Débito solidário	R\$ 151.482,37	31/12/2009	236
			Débito solidário	R\$ 114.689,82	30/04/2010	237
			Débito solidário	R\$ 758.789,44	31/12/2009	322



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA



			Débito solidário	R\$ 1.056.067,43	30/04/2010	323
			Débito solidário	R\$ 1.099.616,84	31/12/2009	379
			Débito solidário	R\$ 1.524.277,77	30/04/2010	380
			Débito solidário	R\$ 2.638.973,26	31/08/2012	477
18	Luiz Carlos Figueiredo da Silva	371.941.431-00	Débito solidário	R\$ 2.239.245,89	30/06/2012	137
			Débito solidário	R\$ 11.946.032,16	30/06/2012	88
			Débito solidário	R\$ 2.944.818,96	30/11/2007	231
			Débito solidário	R\$ 2.311.871,71	30/06/2008	232
			Débito solidário	R\$ 2.576.025,78	31/12/2008	233
			Débito solidário	R\$ 2.023.408,56	31/05/2009	234
			Débito solidário	R\$ 967.310,72	30/09/2009	235
			Débito solidário	R\$ 151.482,37	31/12/2009	236
			Débito solidário	R\$ 114.689,82	30/04/2010	237
			Débito solidário	R\$ 192.263,60	31/12/2007	280
			Débito solidário	R\$ 5.579,49	30/06/2008	281
			Débito solidário	R\$ 752,56	30/06/2009	282
			Débito solidário	R\$ 5.649.113,75	31/12/2007	319
			Débito solidário	R\$ 62.542,67	30/06/2009	320
			Débito solidário	R\$ 360.927,08	30/09/2009	321
			Débito solidário	R\$ 758.789,44	31/12/2009	322
			Débito solidário	R\$ 1.056.067,43	30/04/2010	323
			Débito solidário	R\$ 8.280.857,91	31/12/2007	374
			Débito solidário	R\$ 5.469.274,78	31/05/2008	375
			Débito solidário	R\$ 6.972.312,58	31/12/2008	376
			Débito solidário	R\$ 5.678.586,33	30/06/2009	377
			Débito solidário	R\$ 2.576.272,10	30/09/2009	378
			Débito solidário	R\$ 1.099.616,84	31/12/2009	379
			Débito solidário	R\$ 1.524.277,77	30/04/2010	380
			Débito solidário	R\$ 2.363.914,15	30/06/2008	418
			Débito solidário	R\$ 3.065.618,24	31/12/2008	419
			Débito solidário	R\$ 2.694.078,39	31/05/2009	420
			Débito solidário	R\$ 341.279,80	30/06/2009	421
			Débito solidário	R\$ 1.383.139,78	30/06/2008	455
			Débito solidário	R\$ 1.332.659,97	31/12/2008	456
			Débito solidário	R\$ 462.553,57	30/06/2009	457
			Débito solidário	R\$ 202.389,38	30/09/2009	458
19			Débito solidário	R\$ 2.638.973,26	31/08/2012	477
			Débito solidário	R\$ 836.493,25	30/06/2011	137
20	Marta Rosane Cabral	584.534.231-72	Débito solidário	R\$ 418.806,61	31/08/2011	137
			Débito solidário	R\$ 2.239.245,89	30/06/2012	137
			Débito solidário	R\$ 836.493,25	30/06/2011	137
21	Pedro Luiz Rennó	516.703.566-04	Débito solidário	R\$ 418.806,61	31/08/2011	137



22	Sérgio Mesquita de Ávila Filho	387.692.397-20	Débito solidário	R\$ 615.769,64	28/02/2011	137
			Débito solidário	R\$ 4.391.465,80	31/05/2007	230
			Débito solidário	R\$ 826.967,65	30/05/2007	279
			Débito solidário	R\$ 7.601.509,89	31/05/2007	373
23	Vanda Alves da Rocha	247.939.301-15	Débito solidário	R\$ 2.239.245,89	30/06/2012	137
			Débito solidário	R\$ 836.493,25	30/06/2011	137
			Débito solidário	R\$ 418.806,61	31/08/2011	137
24	Zélia Maria de Andrade Santana	385.026.581-15	Débito solidário	R\$ 2.239.245,89	30/06/2012	137

5 Proposições

486. Ante o exposto, sugere-se ao egrégio Plenário:

I) Tomar conhecimento:

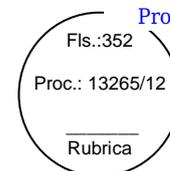
- a. do presente Relatório de Auditoria, de fls. 202/353;
- b. dos documentos acostados aos Anexos I a XXV.

II) Determinar ao SLU que, em contratações de serviço de limpeza urbana, doravante:

- a. adote como parâmetro de produtividade para varrição manual o valor de, no mínimo, 2900 m de sarjeta por homem por dia;
- b. adote mecanismos para que o serviço de varrição mecanizada de vias seja executado por equipamentos capazes de garantir, no mínimo, a produtividade de 8 km de sarjeta por hora;
- c. observe a Decisão nº 544/2010 para compor e avaliar a composição dos encargos sociais da mão de obra e do BDI;
- d. abstenha-se de formalizar ajustes sem a apresentação e aprovação das composições de custos unitários dos serviços contratados.

III) Determinar ao SLU, ainda, que:

- a. adote procedimentos para garantir a regular fiscalização dos contratos sob sua responsabilidade, coibindo práticas não previstas nos ajustes ou em seus aditivos e assegurando a verificação dos serviços prestados in loco, de forma direta, e não de maneira transversa, pelo quantitativo de mão de obra, informando ao Tribunal em 30 dias as medidas tomadas;
- b. justifique a necessidade de reserva técnica para cada um dos



serviços de limpeza urbana, informando ao Tribunal em 30 dias.

IV) Autorizar:

a. a conversão dos autos, no que diz respeito às irregularidades descritas na Matriz de Responsabilização de fls. 182/201, em Tomada de Contas Especial a ser tratada em processo apartado, com fundamento no art. 46 da Lei Complementar nº 01/1994, e a citação dos responsáveis indicados na Tabela 121, com fundamento no art. 13, II da mesma lei complementar, para que, no prazo de 30 dias, apresentem defesa ou recolham os valores integrais dos débitos, a serem corrigidos a contar das datas de constituição.

V) Dar ciência do presente Relatório de Auditoria, do Relatório/Voto do Relator e da Decisão que vier a ser tomada ao Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal – SLU e à Secretaria de Estado de Transparência do Distrito Federal.

VI) Autorize o retorno dos autos a esta SEAUD para os fins pertinentes.

Brasília-DF, 08 de novembro de 2013.

Lairton Rocha Resende
Auditor de Controle Externo – 433-2

Marcelo Bábio Moraes
Auditor de Controle Externo – 1416-8



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DAS SESSÕES

SESSÃO ORDINÁRIA Nº 4705 de 24/07/2014

TCDF/Secretaria das Sessões
Folha:.....
Processo: [13265/2012](#)
Rubrica:.....

PROCESSO Nº [13265/2012](#)

RELATOR : CONSELHEIRO MANOEL PAULO DE ANDRADE NETO

EMENTA : Auditoria de regularidade realizada no âmbito do Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal, com o objetivo geral verificar a razoabilidade dos preços praticados nos contratos emergenciais referenciados no item III da Decisão nº 48/2011- Reservada, e na alínea “b” do item III da Decisão nº 5306/2011, bem como a regularidade da execução dos Contratos nºs 26 e 27/2010, conforme Decisão nº 2918/2012.

A defendente, Dra. KARINA AMORIM SAMPAIO COSTA, representante legal da empresa Delta Construções S.A., declinou, nesta assentada, do direito de realizar a sustentação oral de defesa deferida por meio do Despacho Singular nº 140/2014-GCMA.

DECISÃO Nº 3474/2014

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I - conhecer: a) do Relatório de Auditoria em apreço, de fls. 202/353; b) dos documentos acostados, Anexos I a XXV; II - determinar ao SLU que, em contratações de serviço de limpeza urbana, doravante: a) adote como parâmetro de produtividade para varrição manual o valor de, no mínimo, 2900 m de sarjeta por homem por dia; b) adote mecanismos para que o serviço de varrição mecanizada de vias seja executado por equipamentos capazes de garantir, no mínimo, a produtividade de 8 km de sarjeta por hora; c) observe a Decisão nº. 544/2010 para compor e avaliar a composição dos encargos sociais da mão de obra e do BDI; d) abstenha-se de formalizar ajustes sem a apresentação e aprovação das composições de custos unitários dos serviços contratados; III - determinar ao SLU, ainda, que: a) adote procedimentos para garantir a regular fiscalização dos contratos sob sua responsabilidade, coibindo práticas não previstas nos ajustes ou em seus aditivos e assegurando a verificação dos serviços prestados *in loco*, de forma direta, e não de maneira transversa, pelo quantitativo de mão de obra, informando ao Tribunal, em 30 dias, as medidas tomadas; b) justifique a necessidade de reserva técnica para cada um dos serviços de limpeza urbana, informando ao Tribunal em 30 dias; IV - autorizar a conversão dos autos, no que diz respeito às irregularidades descritas na Matriz de Responsabilização de fls. 182/201, em Tomada de Contas Especial a ser tratada em processo apartado, com fundamento no artigo 46 da LC nº. 01/1994, e a citação dos responsáveis indicados na Tabela 121, com fundamento no artigo 13, II, da mesma lei complementar, para que,

no prazo de 30 dias, apresentem defesa ou recolham os valores integrais dos débitos, a serem corrigidos a contar das datas de constituição; V - dar ciência do Relatório de Auditoria acostado às fls. 202/353, bem como desta decisão e do relatório/voto do Relator ao Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal e à Secretaria de Estado de Transparência do Distrito Federal; VI - autorizar o retorno dos autos à SEAUD, para os fins pertinentes.

Presidiu a sessão o Presidente, Conselheiro INÁCIO MAGALHÃES FILHO. Votaram os Conselheiros MANOEL DE ANDRADE, RENATO RAINHA, ANILCÉIA MACHADO, PAULO TADEU e PAIVA MARTINS. Participou o representante do MPjTCDF Procurador MARCOS FELIPE PINHEIRO LIMA.

SALA DAS SESSÕES, 24 de Julho de 2014



José Valfrido da Silva
Secretário das Sessões Substituto



Inácio Magalhães Filho
Presidente