

**NOTA TÉCNICA AUD Nº 004/2017.**

**ASSUNTO:** Análise do Contrato de Jardinagem nº 032/2016.

Magnífica Reitora,

A presente Nota Técnica promove a análise do Contrato n. 32/2016, cujo objeto da licitação foi a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de plantio, manutenção de jardins e gramados, retirada e poda de árvores, assistência fitossanitária, reposição de plantas ornamentais e de mudas de forração, execução de projetos de paisagismo, incluindo fornecimento de mão de obra, materiais de consumo, insumos, equipamentos e maquinários necessários e adequados para a execução dos serviços.

**I – ORIGEM DO TRABALHO**

O presente trabalho decorre de solicitação de auditoria advinda da Prefeitura da UnB que, segundo relato no despacho PRC SEI 1242574 (processo 23106.060655/2017-19), estaria havendo um superdimensionamento de áreas de jardins e gramados previstas no Contrato n. 32/2017. Tendo em vista que o custo da contratação foi dimensionado com base nas áreas (m<sup>2</sup>) de jardins internos e externos e de grama, esse fato estaria encarecendo o contrato.

Assim, o pedido foi encaminhado à Magnífica Reitora para autorização do procedimento de auditoria e, uma vez autorizado, este trabalho foi incluído no planejamento da AUD como uma ação de controle extraordinária ao Planejamento Anual da Auditoria Interna - PAINT 2017.

**II – RESULTADOS**

Da análise do Contrato n. 32/2016, foram constatadas situações em que ficaram demonstradas falhas desde a elaboração do edital até a execução do contrato. Nesse sentido, a seguir são apresentadas as constatações decorrentes desta avaliação, com os respectivos detalhamentos.

**a) Falhas no dimensionamento das áreas de jardins e gramados e contratação sem vínculo formal com a UnB.**

De acordo com a solicitação de auditoria realizada pela PRC, foram encontradas divergências em relação às dimensões das áreas de jardins e gramados do Contrato nº. 32/2016. Ao tempo da mencionada solicitação, a PRC solicitou à Gerência de Administração Predial – GAP/PRC – a realização de nova medição com o fito de verificar eventuais discrepâncias em relação à medição considerada na contratação.

Como resultado (SEI nº 23106.086644/2017-51), a GAP/PRC apresentou os seguintes dados:



Tabela 1 – Áreas de Jardim e Gramado

Jardins internos/externos - área m <sup>2</sup>	Gramado – m <sup>2</sup>
44.225	732.306

Foi acrescentado ainda pelo GAP que 660.000 m<sup>2</sup> de gramado não foram especificados pelo contrato, mas que a empresa os considera para a realização dos serviços.

Comparando os dados em questão com os que são considerados no Contrato, temos a seguinte situação:

Tabela 2 – Comparativo de metragens

Nova medição Jardins internos e externos (m <sup>2</sup> )	Medição do Contrato – Jardins internos e externos (m <sup>2</sup> )	Nova medição gramado (m <sup>2</sup> )	Medição do Contrato – gramado (m <sup>2</sup> )
44.225	47.595	1.392.306(*)	1.362.190
Diferença	- 3.370	Diferença	30.116

\*considerando o acréscimo de 660.000 de área não prevista no contrato.

Conforme se verifica no quadro acima, existe uma área de 3.370 m<sup>2</sup> de jardins internos e externos inexistentes e que, por conseguinte, a empresa contratada não está executando serviços, mas que está sendo retribuída financeiramente. Por outro lado, a empresa contratada realiza trabalhos em uma área de 30.116 m<sup>2</sup> além da prevista no contrato.

Verificando a repercussão financeira dessa divergência, considerando os custos do contrato de R\$ 4,77/m<sup>2</sup> para jardins e de R\$ 0,0219/m<sup>2</sup> para gramados, encontramos um resultado negativo para a UnB de R\$ 16.074,90 mensais e um resultado negativo para empresa contratada de R\$ 659,54 mensais.

Para a análise da causa da divergência encontrada na dimensão das áreas, verificou-se que para a nova medição foi utilizado o sistema GEOPORTAL/SITURB da Secretaria de Estado e Gestão do Território e Habitação do DF e verificações *in loco*, enquanto que para a medição considerada no contrato, segundo a Diretoria de Serviços Gerais – DISER/PRC (SEI 23106.060655/2017-19), foram utilizados arquivos CAD com mais de 10 anos de elaboração e sem atualização.

Assim, verifica-se que a própria PRC reconhece a defasagem da medição realizada para subsidiar o preço da contratação, no entanto, chama a atenção o fato de terem sido consideradas especificações claramente defasadas no momento da contratação.

Quanto à área de 660.000 m<sup>2</sup> de gramado não prevista contratualmente, há que se ressaltar que tal situação se caracteriza como contrato verbal com a Administração, o qual somente pode ser aceito em relação a despesas efetivadas em regime de adiantamento ou suprimento de fundos. Há vasta jurisprudência sobre o assunto, senão vejamos:

Acórdão 645/2007 Plenário:

*Abstenha-se de promover a aquisição de bens e serviços sem cobertura contratual, bem assim de celebrar contratos com cláusula de vigência retroativa, caracterizando a existência de contrato verbal*



antes de sua formalização, por contrariar o disposto no parágrafo único do art. 60 da Lei n. 8.666/93.

Acórdão 3.040/2008 Primeira Câmara:

*Abstenha-se de adquirir produtos ou serviços sem cobertura contratual, em observância ao princípio da legalidade e ao art. 60, parágrafo único, da Lei 8.666/1993, que, ressalvados os casos de pequenas compras de pronto pagamento, considera nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração.*

Dessa forma, a situação mencionada carece de respaldo legal, devendo a contratação restringir-se ao que foi definido contratualmente.

**b) A pesquisa de mercado que subsidiou o orçamento da contratação não observou os critérios previstos na legislação correlata.**

Para subsidiar a valoração da contratação dos serviços, foi estabelecido que o custo considerasse as áreas internas e externas de jardins e gramados, conforme a tabela a seguir:

Quadro 1 – Parâmetros de custo da contratação

TIPO DE ÁREA	TOTAL m <sup>2</sup>	ÍNDICE PRODUTIVIDADE MÍNIMA	PERIODICIDADE
<b>1. Áreas verdes ajardinadas</b>			
Jardins internos	41.854,00	800 m <sup>2</sup> /pessoa	Diário
Jardins externos	5.741,00		
<b>2. Áreas verdes</b>			
Área de grama	1.362.190,00	200.000 m <sup>2</sup> /pessoa	Mensal
<b>3. Encarregado</b>			
Encarregado	1 para cada 30 serventes para cada um dos Campi.		Diário

Fonte: Termo de Referência

Conforme os documentos de pesquisa de mercado constantes das folhas 96 a 126 do Vol. 01 do Pregão n. 54/2015, a Diretoria de Terceirização – DTER realizou a cotação para a contratação, obtendo resposta de somente duas das empresas contactadas. Não foram acostadas ao processo tentativas para efetuar a pesquisa de mercado com os demais parâmetros da Instrução Normativa n. 05/2014.

Ademais, a pesquisa de preços realizada pela DTER não considerou a orientação do TCU quanto à adoção de “cesta de preços”, Acórdão nº 2.637/2015 - Plenário, vez que se pautou em uma única fonte, consulta a fornecedores. Segundo o TCU, as estimativas de preços prévias às licitações devem estar baseadas em cesta de preços aceitáveis, tais como os oriundos de pesquisas diretas com fornecedores ou em seus catálogos, valores adjudicados em licitações de órgãos públicos, sistemas de compras (Compras Governamentais), valores registrados em atas de SRP, avaliação de contratos recentes ou vigentes, compras e contratações realizadas por corporações privadas em condições idênticas ou semelhantes.



Acórdão nº 853/2014 – Primeira Câmara:

*O TCU deu ciência ao Conselho Federal de Psicologia para que aperfeiçoe a metodologia de pesquisa de preços na fase de planejamento do certame, prevendo consultas a fontes variadas, como fornecedores, licitações similares, atas de registros de preço, contratações realizadas por entes privados em condições semelhantes, entre outras, sem olvidar, no entanto, que os valores obtidos por meio dessas consultas que sejam incapazes de refletir a realidade de mercado devem ser desprezados, conforme Acórdão nº 868/2013-P (item 1.7.1.2, TC-032.168/2013-6). (grifos nossos)*

Dessa forma, a pesquisa de preços que subsidiou a contratação consistiu apenas em uma simples média aritmética de duas propostas de empresas, sem que fosse apresentado nenhum juízo de ponderação quanto aos preços verificados.

Cabe ainda ressaltar que o insucesso do procedimento de consultas ao mercado deveu-se em grande parte ao dimensionamento das áreas de jardins e gramados, uma vez que a simples medição de área não é suficiente para a estimativa de custos. Seria necessário ainda o detalhamento das características, bem como dos serviços que seriam executados nas respectivas áreas.

Assim, pode-se concluir que o procedimento de pesquisa de mercado realizado não assegurou um processo de contratação livre de riscos de prejuízos à UnB.

**b) O dimensionamento de jardins e gramados para a formação do custo da contratação foi realizado de forma geral, sem especificação dos serviços necessários para cada área, conforme suas características.**

Conforme se verifica das informações contidas no Quadro 1, para a estimativa do custo da contratação foi obtido um quantitativo de metros quadrados sem a especificação e o detalhamento das áreas a serem tratadas. Como consequência, isso indica que para todas as áreas de jardins internos/externos e de gramados, os serviços seriam os mesmos, em igual complexidade.

No entanto, considerando a grande extensão de área de jardins e gramados da UnB, deveriam ter sido considerados alguns aspectos que influenciam diretamente no custo da contratação: sazonalidade, características das plantas (crescimento, tamanho, necessidade de água) e outros.

Ainda de acordo com as informações contidas no Quadro 1, verifica-se que a periodicidade também foi estabelecida de forma geral, sendo que para jardins internos/externos a periodicidade é diária. Isso significa que para toda a metragem de 47595 m<sup>2</sup> de jardins, seriam prestados serviços diariamente por toda essa extensão, o que, ao mesmo tempo em que encarece o contrato, passa ao largo de ser razoável.



Dessa forma, no que se refere à definição do custo da contratação, observam-se que existem falhas significativas. Entretanto, em análise aos documentos de avaliação de prestação de serviços da empresa contratada, quais sejam os denominados Relatórios dos Serviços de Manutenção de Áreas Verdes Mensais (SEI n. 23106.060655/2017-19), a Coordenação de Parques e Jardins da Diretoria de Serviços Gerais CPJ/DISER apresenta com detalhes os serviços prestados, de maneira que são consideradas as características das áreas e os serviços realizados de acordo com cada Gleba de cada *Campus* da UnB e a periodicidade de cada serviço, conforme se verifica das figuras a seguir:

### **Figura – 1 Relatório dos serviços de Jardinagem – Periodicidade**

#### **ASSUNTO: RELATÓRIO DOS SERVIÇOS DE JARDINAGEM**

##### **Apresentação:**

A Coordenadoria de Parques e Jardins (CPJ), subordinada a Diretoria de Serviços Gerais (DISER) tem por finalidade contribuir na reforma e manutenção dos jardins da Universidade de Brasília (UnB), atendendo os campi: Darcy Ribeiro, Ceilândia, Gama, Planaltina e Granja do Torto.

O presente relatório tem como objetivo descrever os serviços executados nos meses de janeiro a junho de 2017, no que se refere à prestação de serviços de conservação e manutenção dos jardins, cujo objeto é serviços de plantio, manutenção de jardins e gramados, retirada e poda de árvores, assistência fitossanitária, reposição de plantas ornamentais e de mudas de forração execução de projetos de paisagismo, incluindo fornecimento de mão de obra, materiais de consumo, insumos, equipamentos e maquinários, necessários e adequados para a execução dos serviços na Universidade de Brasília (UnB).

Informamos que recebemos um volume de ordens de serviços que foram prontamente atendidas possibilitando assim uma melhoria nos serviços prestados.

##### **ATIVIDADES REALIZADAS**

Os serviços de jardinagem compreenderam as atividades relacionadas à seguir, de acordo com as especificações e frequências indicadas abaixo:

##### **DIARIAMENTE:**

- Exerceram as atividades de limpeza e organização dos canteiros, jarros, jardins e áreas correlatas, com a coleta de folhas e resíduos sólidos, entre outros;
- Efetuaram atividades de tratamentos culturais como: combate a ervas daninhas, pragas e doenças.
- Executaram outras atividades necessárias à manutenção diária das áreas de jardins.
- Executaram outras tarefas afins, quando solicitadas pela fiscalização, tais como ordens de serviços (OS) e memorandos SEI.
- Mantiveram o viveiro de mudas e plantas com adubação e plantaram diversas mudas.
- Retiraram os resíduos provenientes dos serviços de jardinagem.

##### **SEMANALMENTE:**

- Retiraram os matos ou ervas estranhas dos canteiros, jarros e jardins;





Figura 2 - Figura – 1 Relatório dos serviços de Jardinagem – Periodicidade 2



- Podaram as árvores e arbustos dentre outros.
- Executaram os serviços de adubação em geral;
- Realizaram os cortes de gramas e podas de pequenas plantas;
- Realizaram outros cuidados especiais com plantas e jarros, bem como atividades de menor complexidade.

**EVENTUALMENTE:**

- Executaram a ambientação dos jardins, conforme orientação do responsável técnico.
- Prepararam terrenos e canteiros para plantio de mudas e plantas, solicitadas pela fiscalização;

Os serviços de jardinagem foram efetuados de forma que manteve uma equipe móvel para os trabalhos de corte de grama e paisagismo.

Os colaboradores foram divididos em 13 unidades (equipes fixas) e 01 equipe móvel. A maioria das equipes fixas contou com um jardineiro responsável por comandar os trabalhos dentro de sua unidade. O planejamento dos serviços das unidades fixas e móvel foi acompanhado pelo responsável técnico e teve o apoio de 02 encarregados. Cada unidade dispôs de 01 cortador de grama tipo bandeja e 01 roçadeira de modo que as áreas internas e entorno dos edifícios, puderam ser cortadas pelas equipes fixas.

A distribuição dos funcionários pode ser alterada ao longo do período, de acordo com a sazonalidade (seca/ chuva) ou demanda do encarregado.

A equipe móvel foi deslocada para os jardins, quando não houver corte de grama ou serviços de paisagismo em andamento, assim como atenderam as áreas da Casa Niemeyer, Granja do Torto e outras áreas não inclusas.

Os jardineiros dispuseram de função de comando e distribuição dos serviços planejados pelo Responsável dentro de cada unidade.

Informamos que as atividades realizadas nos campi Darcy Ribeiro, Ceilândia, Gama, Planaltina, Casa Niemeyer e Hospital Veterinário para Grandes Animais - Granja do Torto foram executadas conforme as tabelas do documento.

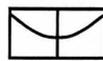


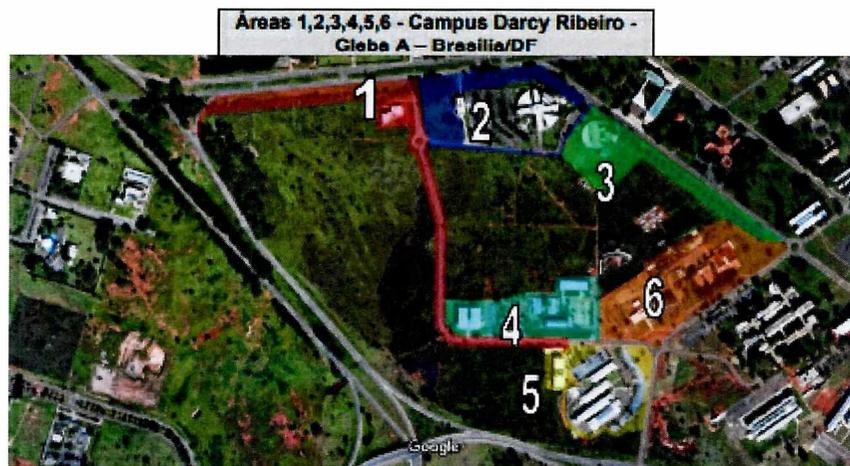
Figura 3 – Serviços prestados – Gleba A



Prefeitura dos Campi



Ressaltamos que as datas de início e término dos serviços foram executadas, onde ocorreram variações de até 3 dias, para mais ou para menos, conforme imprevistos no decorrer das atividades.



- **Área 1 (entrada na UnB/FUBRA):** Corte de bambus; Corte de daninhas; Corte de grama; Acabamento de placas; Acabamento de meios-fios; Aceiros; Poda de árvores; Produção de bolachas; Recolhimento de podas para caminhão; Limpeza.
- **Área 2 (FINATEC):** Corte de daninhas; Corte de grama; Acabamento de placas; Acabamento de meios-fios; Poda de árvores; Aceiros; Produção de bolachas; Recolhimento de podas para caminhão; Limpeza.
- **Área 3 (AUTOTRAC/CAEP):** Corte de daninhas; Corte de grama; Acabamento de placas; Acabamento de meios-fios; Poda de árvores; Produção de bolachas; Recolhimento de podas para caminhão; Limpeza.
- **Área 4 (CDT/DIMEQ/CEFTRU/CRAD):** Corte de bambus; Corte de daninhas; Corte de grama; Acabamento de placas; Acabamento de meios-fios; Poda de árvores; Produção de bolachas; Recolhimento de podas para caminhão; Limpeza.
- **Área 5 (CPD/CESPE):** Corte de bambus; Corte de daninhas; Corte de grama; Acabamento de placas; Acabamento de meios-fios; Poda de árvores; Produção de bolachas; Recolhimento de podas para caminhão; Limpeza.
- **Área 6 (IG/Termiobiologia/NMT):** Corte de daninhas; Corte de grama; Acabamento de placas; Acabamento de meios-fios; Poda de árvores; Produção de bolachas; Recolhimento de podas para caminhão; Limpeza.

Assim, em que pese os serviços estarem sendo prestados conforme as características e necessidades das áreas de jardins e gramados, o custo para a contratação não foi estabelecido com o mesmo cuidado técnico, influenciando diretamente no custo da contratação.

#### IV – CONCLUSÃO

A partir da análise do edital do Contrato n. 32/2016, pode-se concluir que:



- a) O dimensionamento que pautou a precificação da contratação considerou parâmetros de metragem defasados;
- b) A falha no dimensionamento resulta mensalmente em um prejuízo financeiro de R\$ 15.415,00 mensais à UnB;
- c) Existência de contrato verbal entre a empresa contratada e a UnB em decorrência de serviços prestados em 660.000 m<sup>2</sup> de gramados;
- d) A pesquisa de preços ao mercado realizada pela DTER não apresenta preços livres de riscos de prejuízo à UnB;
- e) A da pesquisa de preços deve observar o estabelecido na IN SLTI/MPOG n° 05/2014 e na jurisprudência do Tribunal de Contas da União;
- f) O dimensionamento das áreas de jardins e gramados para a formação do custo da contratação não observou de características inerentes dos jardins e gramados (sazonalidade, crescimento, tamanho e etc.).

#### V – PROPOSTA DE ENCAMNHAMENTO

Considerando a relevância do assunto abordado na presente Nota Técnica, torna-se necessário que seja dado conhecimento de seu conteúdo às áreas envolvidas e o atendimento das seguintes recomendações:

- 1) Abster-se de renovar o Contrato n° 32/2016, uma vez que sua precificação não garantiu uma contratação livre de riscos de prejuízos à UnB.
- 2) Abrir processo administrativo com vistas a identificação dos responsáveis e recuperação do dano decorrente da contratação.
- 3) Realizar os pagamentos relativos ao contrato somente no que for efetivamente prestado em termos de metragem, celebrando os aditivos necessários, nos termos da Lei 8.666/93.
- 4) Abster-se de dar continuidade ao contrato verbal para a prestação de serviços em 660.000 m<sup>2</sup> de área de gramado.
- 5) Considerar para as futuras contratações de serviços de jardinagem as características e necessidades de vegetação das áreas de jardins e gramados.
- 6) Demandar à Diretoria de Terceirização – DTER que institua procedimento interno de maneira a observar os parâmetros estabelecidos na IN SLTI/MPOG n° 05/2014 para pesquisas de mercado.

Brasília, 20 de novembro de 2017.

  
Thiago Ferreira Sardinha  
Auditor-Chefe da FUB  
Matrícula FUB 1043498