



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

RELATÓRIO DE AUDITORIA ESPECIAL Nº 2/2017 - DINOE/COLES/SUBCI/CGDF

Unidade : Secretaria de Estado de Infraestrutura e Serviços Públicos - SINESP
Processo nº: 480.000.466/2016
Assunto : Auditoria Especial
Exercício : 2016

Senhor Diretor,

Folha:
Proc.: 480.000.466/2016
Rub.:..... Mat. nº...

Apresentamos o Relatório de Auditoria Especial, que trata dos exames realizados sobre os atos e fatos dos gestores da Secretaria de Estado de Infraestrutura e Serviços Públicos, por determinação desta Subcontroladoria de Controle Interno e consoante Ordem de Serviço nº 105/2016 – SUBCI/CGDF, de 28 de julho de 2016.

I - ESCOPO DO TRABALHO

Os trabalhos de auditoria foram realizados na sede da Secretaria de Estado de Infraestrutura e Serviços Públicos, no período de 8/8/2016 a 14/10/2016, objetivando verificar atos e fatos relacionados à execução do Túnel Rodoviário de Taguatinga.

A execução desta auditoria considerou os seguintes problemas focais:

O Edital de Licitações contempla todos os requisitos necessários ao julgamento das propostas técnicas e de preços?

Em que medida a Secretaria de Estado de Infraestrutura e Serviços Públicos seguiu as normas de licitação e os princípios da Administração Pública na contratação para a obra do Túnel Rodoviário de Taguatinga, especialmente quanto à estimativa de preços e os aspectos qualitativos?

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

Não foram impostas restrições quanto ao método ou à extensão de nossos trabalhos, com exceção da falta de encaminhamento de medições/notas fiscais dos processos de pagamento, restando impossibilitada a análise das medições não apresentadas. Na sequência serão expostos os resultados das análises realizadas na gestão da Unidade.



II - INTRODUÇÃO

Os trabalhos de auditoria foram realizados na sede da Secretaria de Estado de Infraestrutura e Serviços Públicos - SINESP, objetivando verificar Análise de atos e fatos relacionados à elaboração do Projeto executivo e da execução da obra de Arte Especial de implantação do Túnel Rodoviário de Taguatinga.

Houve necessidade de ampliação da amostra inicial de 1 processo contendo 53 volumes para a análise de outros 3 processos relacionadas a contratação das Obras do Túnel de Taguatinga, conforme abaixo:

- 1) Processo nº 110.000.255/2013 – 53 volumes
- 2) Processo nº 030.004.277/2006 – 7 volumes
- 3) Processo nº 112.002.224/2012 – 8 volumes
- 4) Processo nº 112.000.711/2013 – 14 volumes

A Secretaria de Estado de Infraestrutura e Serviços Públicos - SINESP lançou o Edital de Pré Qualificação de nº 003/2013 e o Edital de Licitação nº 003/2013, na modalidade concorrência, cujas contratações compõem o escopo da presente auditoria.

EDITAL DE LICITAÇÃO Nº 003/2013

A Concorrência nº 003/2013 trata da implantação do TÚNEL DE TAGUATINGA, cujo objeto é a elaboração do projeto executivo e execução da obra de arte especial de implantação do Túnel Rodoviário, que dará acesso ininterrupto da EPTG a Avenida Elmo Serejo sob a Avenida Central de Taguatinga, no trecho compreendido entre eixos: nº 1, no sentido Plano Piloto - Ceilândia (E-W) e nº 2 no sentido Ceilândia - Plano Piloto (W-E); e remodelações do viaduto da Avenida Samdu, compreendido entre os eixos nº 3 a 7 e 14 a 17 e do sistema viário em superfície da Avenida Central, compreendidos nos eixos de nº 8 a 13.

Tal Concorrência resultou no Contrato nº 004/2016, celebrado entre a Secretaria de Estado de Infraestrutura e Serviços Públicos - SINESP e o CONSÓRCIO NOVO TÚNEL, - CNPJ 20.437.424/0001-25, representada legalmente por [REDACTED], portador da identidade [REDACTED] nº [REDACTED] e CPF nº [REDACTED], composto pelas empresas TRIER ENGENHARIA S.A (empresa líder, participação de 40%), – CNPJ nº 10.441.611/0001-29, EPC PROJETOS E CONSTRUÇÕES S.A., – CNPJ nº 04.858.174/0001-40, WVG CONSTRUÇÕES E INFRAESTRUTURA LTDA, CNPJ nº 13.902.232/0001-87 e GEOSONDA S. A., CNPJ nº 60.681.749/0001-73.

O Contrato nº 020/2016 importou em R\$199.935.865,75 com vigência de 19 meses, foi assinado em 29 de março de 2016. Após diversas ações da justiça impetradas, ora



pelas empresas não vencedoras da concorrência, ora pelo TCDF, o contrato está suspenso desde a data de 8/7/2016. Anteriormente a este Edital foram realizadas outras contratações, cujos objetos se relacionam intrinsecamente com esse, descritos a seguir:

Tomada de Preços nº 001/2006 - Processo nº 030.004.277/2006

A Tomada de Preços nº 001/2006 trata da contratação de serviços especializados de engenharia para elaborar o Projeto Básico de Túnel Rodoviário sob a Avenida Central em Taguatinga, ligando a EPTG à Avenida Elmo Serejo.

Os elementos a constarem no Projeto Básico são: Estudos de circulação viária; Levantamentos preliminares; Projeto geométrico; Projeto de terraplenagem e pavimentação; Remanejamento de redes de serviços públicos; Projeto de Sinalização e segurança viária; Projeto de Obras-de-Arte-Especiais (Túnel, Viadutos, Projetos de ventilação); Especificação de Serviços; Quantitativos e Estimativas de Custos.

Em 27/2/2007, a Secretaria de Estado de Obras celebrou o contrato nº 003/2007, sob o regime de empreitada por preço global, com a Empresa TC/BR – TECNOLOGIA E CONSULTORIA BRASILEIRA, CNPJ nº 03.652.914/0001-25, para elaborar o Projeto Básico do Túnel Rodoviário sob a Avenida Central em Taguatinga, ligando a EPTG à Avenida Elmo Serejo, no valor de R\$1.261.580,09.

Convite nº 013/2013– Processo nº 112.000.711/2013

A Tomada de Preços nº 021/2013 trata da contratação de Serviços Especializados de Engenharia para Elaboração do Orçamento e do Caderno de Encargos do Projeto Básico do Túnel Rodoviário sob a Avenida Central em Taguatinga, ligando a EPTG à Avenida Elmo Serejo. Os elementos a constarem neste serão: a Planilha orçamentária de custos, as Composições de Preços Unitários, as Cotações de mercado e o Caderno de Encargos.

Em 17/04/2013, a então Secretaria de Estado de Obras celebrou o contrato nº 021/2013, sob o regime de empreitada por preço global, com a Empresa TC/BR – TECNOLOGIA E CONSULTORIA BRASILEIRA, CNPJ nº 03.652.914/0001-25, para elaborar o Orçamento e o Caderno de Encargos do Projeto Básico do Túnel Rodoviário sob a Avenida Central em Taguatinga, no valor de R\$38.670,07.

Tomada de Preços nº 021/2013- Processo nº 112.002.224/2012

A Tomada de Preço nº 021/2013 trata da contratação de empresa para elaboração de Relatório de Impacto Ambiental Complementar – RIAC, do Túnel Rodoviário sob a Avenida Central de Taguatinga, pelo regime de empreitada por preço global.



Conceitua-se Relatório de Impacto Ambiental Complementar – RIAC como um estudo de impacto ambiental que complementar as informações do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) ou do Relatório de Impacto Ambiental (RIAM). Quando da implantação do Metrô-DF, em 18/04/1991, o GDF celebrou o contrato nº 25/91 com a Empresa Engevix Engenharia S/A para elaborar o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e o respectivo Relatório de Impacto Ambiental (RIMA).

No dia 02/08/1991, realizou-se uma audiência pública aprovando o EIA/RIMA do Metro e também, definiu-se que deveria ser elaborado um estudo complementar voltado para a implantação do Túnel Rodoviário de Taguatinga. Informação técnica nº 451/2011 – GELAM/DILMAM/SULFI, elaborada pelo Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal-IBRAM, solicita que seja elaborado o RIAC para a implantação do Túnel Rodoviário de Taguatinga, em 11/11/2011.

Então, em 04/09/2013, a Secretaria de Estado de Obras celebrou o contrato nº 052/2013, sob o regime de empreitada por preço global, com a Empresa GREENTEC CONSULTORIA PLANEJAMENTO AGRO-FLORESTAL E DO MEIO AMBIENTE, CNPJ nº 72.610.090/0001-43, para elaborar o Relatório de Impacto Ambiental Complementar – RIAC, do Túnel Rodoviário de Taguatinga, no valor de R\$200.846,00.

III - DESENVOLVIMENTO DA AUDITORIA

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

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

1.1.1 - INEXISTÊNCIA DE NOTAS FISCAIS CORRESPONDENTES AO VALOR DO CONTRATO.

Fato

A então Secretaria de Estado de Obras celebrou o contrato nº 003/2007, sob o regime de empreitada por preço global, com a Empresa TC/BR – TECNOLOGIA E CONSULTORIA BRASILEIRA, CNPJ nº 03.652.914/0001-25, para elaborar o Projeto Básico do Túnel Rodoviário sob a Avenida Central em Taguatinga, ligando a EPTG à Avenida Elmo Serejo, no valor de R\$1.261.580,09.

Analisando-se os autos do Processo nº 030.004.277/2006, do Contrato nº 003/2007, não se localizou as notas fiscais correspondentes ao valor contratado. A Tabela 1 apresenta as notas fiscais encontradas nos autos:



Tabela 1 – Relação das notas fiscais constante nos autos do processo

Nota Fiscal	Valor – R\$	Data	Observação
n° 4055	126.158,01	2/4/2007	atesto
n° 4130	206.899,13	9/7/2007	sem atesto

O valor total da contratação foi de R\$1.261.580,09. Entretanto, não se localizou as notas fiscais correspondentes ao restante do contrato, R\$928.522,95. Em 5/9/2016, emitiu-se a Solicitação de Auditoria n° 04/2016 solicitando os processos de medições e notas fiscais correspondentes ao valor total do contrato. Reiterou-se o pedido, em 19/9/2016, pela Solicitação de Auditoria n° 06/2016, sendo encaminhado como resposta:

“No retorno da documentação, apenas três dos oito processos de pagamento estavam contidos no processo, segundo informações. Assim, não há como atender ao solicitado.”

As notas fiscais referentes aos contratos de prestação de serviços e/ou aquisição de material devem ser encaminhadas pela EMPRESA CONTRATADA ao CONTRATANTE, para as providências necessárias à conferência e atesto dos documentos fiscais.

O CONTRATANTE é o responsável pelo encaminhamento da fatura/nota fiscal aos membros das Comissões de Acompanhamento e Fiscalização dos contratos para atestação. Os membros da comissão, ao atestarem a fatura/nota fiscal, estarão declarando que o serviço ou material a que ela se refere foi satisfatoriamente prestado ou entregue e que o seu valor está em conformidade com o termo contratual.

Causa

Não constar nos autos as notas fiscais.

Consequência

Falta de comprovação dos pagamentos por documento hábil.

Recomendação:

Apresentar as notas fiscais utilizadas como meio de pagamento do contrato ou a instauração de procedimento apuratório, caso não existam.

2 - PONTO CRÍTICO DE CONTROLE - Analisar projeto básico e verificar possíveis inconsistências recomendando, quando necessários, ações corretivas.

2.1 - Há projeto básico/executivo adequado para a licitação/execução da obra?



2.1.1 - PREVISÃO DE EXECUÇÃO DE SUB-BASE COM ELEVADO TEOR DE CAL (5%).

Fato

Nas Especificações Técnicas das obras do Túnel de Taguatinga, elaboradas pela empresa TC/BR, está prevista a execução de sub-base de solo cal com o teor de 5%. Analisando-se os autos do processo nº 030.004.277/2006, não foi encontrado estudos de dosagem de cal. Ressalta-se que para se determinar o teor adequado de cal é necessário que se faça estudo de laboratório variando-se o percentual de cal no solo até que se obtenha a melhora de todos os parâmetros da mistura.

A empresa TC/BR foi a responsável pela elaboração do projeto, das especificações técnicas e do orçamento das obras. Analisando-se os produtos entregues pela empresa à SINESP, não se constatou os resultados de ensaio de laboratório das misturas solo-cal que indicaram o percentual de 5% de cal na mistura como o adequado.

No Orçamento e nas Especificações Técnicas das obras do Túnel Rodoviário de Taguatinga, há a previsão da execução de sub-base ou base de solo cal. Consta no Orçamento o item sub-base ou base de solo-cal com mistura na pista, com 5% de cal, volume de 23.399,95m³ ao preço unitário de R\$67,91, totalizando-se R\$1.589.090,60. Também as Especificações Técnicas preveem a utilização de sub-base em solo-cal.

Realizar mistura solo-cal na pista não é a solução adequada, visto que, não se consegue uma boa homogeneização dos materiais. Deste modo, a mistura em usina, mostra-se a solução mais eficiente e mais adequada. Nesse entendimento, estudos realizados com solos locais e da Região Amazônica mostraram que 4% de cal é o teor suficiente para o solo adquirir as propriedades adequadas para ser utilizado como camadas de rodovias.

Causa

Previsão de execução de camada da estrutura viária com elevado teor de cal e sem estudos de dosagem.

Consequência

Superfaturamento do serviço pelo superdimensionamento do percentual de cal utilizado na mistura.

Recomendação:

a) Realizar estudos de dosagem em laboratório antes do início da obra para determinar o percentual ideal de cal na mistura, objetivando atender as especificações técnicas normatizadas, especificamente às contidas nas ET-DE-P00/005 - DER-SP.



- b) Realizar os ajustes da planilha orçamentária, no intuito de glosar o percentual excedente do teor de cal na mistura após os estudos de dosagem.
- c) Realizar a mistura solo-cal em usina, considerando a melhor solução técnica de execução.

2.1.2 - INEXISTÊNCIA DOS TERMOS DE RECEBIMENTO PROVISÓRIO E DEFINITIVO OU RECIBO.

Fato

Em 28/2/2007 foi designado o Engenheiro [REDAZIDO], matricula no [REDAZIDO], como executor do contrato nº 003/2007, conforme publicação no DODF nº 43, de 5/3/2007. Em 2/3/2007 foi emitida a Ordem de Serviço nº 004/2007 para a elaboração do Projeto Básico do Túnel Rodoviário sob a Avenida Central em Taguatinga, ligando a EPTG à Avenida Elmo Serejo. Contudo, não foram encontrados nos autos os termos de recebimento provisório e definitivo ou o recibo, caso haja o entendimento de que se trata de serviços técnicos profissionais.

Nesse entendimento, a Lei nº 8666/1993, no artigo 73, torna clara a existência de duas fases bem distintas no recebimento, quais sejam, o recebimento provisório e o definitivo de obras e serviços de engenharia. Isso é o que podemos constatar pela redação do citado dispositivo:

Art. 73. Executado o contrato, o seu objeto será recebido:

I - em se tratando de obras e serviços:

- a) provisoriamente, pelo responsável por seu acompanhamento e fiscalização, mediante termo circunstanciado, assinado pelas partes em até 15 (quinze) dias da comunicação escrita do contratado;
- b) definitivamente, por servidor ou comissão designada pela autoridade competente, mediante termo circunstanciado, assinado pelas partes, após o recurso do prazo de observação, ou vistoria que comprove a adequação do objeto aos termos contratuais, observado o disposto no art. 69 desta Lei;

Executado o serviço e estando em condições de ser recebido, a CONTRATADA deverá comunicar à FISCALIZAÇÃO, por escrito e dentro do prazo contratual, a fim de que seja realizada VISTORIA para fins de Recebimento Provisório. Constatada a condição de conclusão do objeto a partir da VISTORIA, em até 15 (quinze) dias contados do término do serviço, a FISCALIZAÇÃO emitirá o TERMO DE RECEBIMENTO PROVISÓRIO, o qual deverá ser circunstanciado e assinado por ambas as partes.

Se porventura, durante a VISTORIA para o RECEBIMENTO PROVISÓRIO, a Fiscalização constatar algum defeito ou incorreção no serviço prestado, fará constar a lista de pendências e o prazo razoável para sua correção, ficando a administração impedida de



realizar o pagamento da última medição e fornecer o recebimento do objeto. Concluídos os trabalhos relativos às pendências listadas, a CONTRATADA efetuará, dentro do prazo fixado acima, por escrito, comunicado à Fiscalização solicitando a realização de nova VISTORIA.

Constatada a conclusão das pendências na nova VISTORIA, a FISCALIZAÇÃO emitirá comunicado interno, em até 5 (cinco) dias da comunicação da contratada, para que sejam efetuadas as providências com vistas ao RECEBIMENTO PROVISÓRIO e consequente pagamento da última medição.

No prazo de até 90 (noventa) dias contados a partir da emissão do Termo de Recebimento Provisório (se não houver novas pendências) ou da comunicação da FISCALIZAÇÃO, será observado o funcionamento/produktividade dos equipamentos e/ou instalações e finalizada VISTORIA por servidor ou comissão designada pela Administração, com vistas à emissão do TERMO DE RECEBIMENTO DEFINITIVO.

Havendo indicação de novas pendências, será concedido prazo, limitado a 15 (quinze) dias contados da VISTORIA, a fim de efetuarem-se as correções necessárias. Sanadas as pendências, após nova comunicação escrita da CONTRATADA, será efetuada VISTORIA FINAL e após a verificação da perfeita adequação do serviço aos termos do presente Projeto Básico, será emitido o TERMO DE RECEBIMENTO DEFINITIVO DO SERVIÇO, em até 10 (dez) dias da comunicação da contratada.

Por outro lado, a Lei nº 8666/1993, no Artigo 13 define serviços técnicos profissionais especializados e no Artigo 74 enumera os casos que poderá ser dispensado o recebimento provisório:

Art. 13. Para os fins desta Lei, consideram-se serviços técnicos profissionais especializados os trabalhos relativos a:

- I – estudos técnicos, planejamentos e **projetos básicos ou executivos**;
- II – pareceres, perícias e avaliações em geral;
- III – assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias;
- IV – fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços;
- V – patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;
- VI – treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;
- VII – restauração de obras de arte e bens de valor histórico.

Art. 74. Poderá ser dispensado o recebimento provisório nos seguintes casos:

- I – gêneros perecíveis e alimentação preparada;
- II – **serviços profissionais**;
- III – obras e serviços de valor até o previsto no art. 23, inciso II, alínea a, desta Lei, desde que não se componham de aparelhos, equipamentos e instalações sujeitos à verificação de funcionamento e produtividade.

Ainda no Artigo 74 e Parágrafo único a Lei 8666/93 diz:



Parágrafo único. Nos casos deste artigo, o recebimento será feito mediante recibo.

Nesse caso, considerando-se que a elaboração de projetos básicos ou executivos pode ser tratada como serviços profissionais, estará dispensada do recebimento provisório, mas não da emissão de recibo no lugar do provisório e do recebimento definitivo.

Causa

Não constatação nos autos dos termos de recebimentos provisório e definitivo ou recibo.

Consequência

- a) Possibilidade de recebimento de objeto diferente do contratado;
- b) Dificuldade de responsabilização dos agentes envolvidos na fiscalização.

Recomendação:

Notificar o executor do contrato para anexar aos autos o termo de recebimento provisório ou o recibo e o recebimento definitivo.

IV - CONCLUSÃO

Em face dos exames realizados e considerando as demais informações, foram constatados:

GESTÃO	SUBITEM	CLASSIFICAÇÃO
GESTÃO OPERACIONAL	1.1.1, 2.1.1 e 2.1.2	Falhas Médias

CONTROLADORIA GERAL DO DISTRITO FEDERAL