



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

RELATÓRIO DE INSPEÇÃO Nº 03/2016-DIAOS/COLES/SUBCI/CGDF

Unidade: Companhia Urbanizadora da Nova Capital
Processo nº: 480.000.118/2016
Assunto: Inspeção
Exercício : 2016

Folha:
Proc.: 480.000.118/2016
Rub.:..... Mat. nº.....

Senhor Diretor,

Apresentamos o Relatório de Inspeção, que trata dos exames realizados sobre os atos e fatos relacionados à execução de serviços contínuos de manutenção, recuperação e recomposição de vias e logradouros públicos, recuperação de pavimento asfáltico (operação tapa buraco), tendo como unidade responsável a Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil - NOVACAP, por determinação desta Subcontroladoria de Controle Interno e consoante Ordem de Serviço nº 32/2016 – SUBCI/CGDF, de 29 de fevereiro de 2016.

I - ESCOPO DO TRABALHO

Os trabalhos de auditoria foram realizados na sede da Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil, no período de 04/03/2016 a 01/04/2016, objetivando verificar atos e fatos relacionados à execução de serviços contínuos de manutenção, recuperação e recomposição de vias e logradouros públicos, recuperação de pavimento asfáltico (operação tapa buraco).

A execução desta auditoria considerou o seguinte problema focal:

Verificar o possível conluio das empresas vencedoras dos 16 lotes do Edital de Concorrência nº 18/2015 da Novacap (operação tapa buraco)

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

Não foram impostas restrições quanto ao método ou à extensão de nossos trabalhos.



Na sequência serão expostos os resultados das análises realizadas na gestão da Unidade.

II - INTRODUÇÃO

A presente Inspeção trata dos exames realizados sobre os atos e fatos relacionados à execução de serviços contínuos de manutenção, recuperação e recomposição de vias e logradouros públicos, recuperação de pavimento asfáltico (operação tapa buraco), objeto da Concorrência nº 18/2015 - ASCAL/PRES, tendo como unidade responsável a Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil - NOVACAP.

III - DESENVOLVIMENTO DA AUDITORIA

1 - PONTO CRÍTICO DE CONTROLE - Inadequação na gestão e fiscalização dos contratos.

1.1 - A fiscalização dos contratos existe, é adequada e mitiga a possibilidade de ocorrência de prejuízos ao erário, inclusive em eventuais alterações contratuais?

1.1.1 - AUSÊNCIA DE PLANEJAMENTO E CONTROLE DA UNIDADE EM RELAÇÃO À LOCALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE MANUTENÇÃO E RECUPERAÇÃO DE VIAS

Fato

No curso das atividades da Inspeção da Concorrência nº 18/2015, que versa sobre os serviços contínuos de manutenção, recuperação e recomposição de vias e logradouros públicos, recuperação de pavimento asfáltico (operação tapa buraco), no valor de R\$ 135.566.489,31, analisamos o Processo nº 112.003.286/2015 e não encontramos nos autos a origem das quantidades apresentadas como parâmetros para memórias de cálculo (fls. 32, 45, 58, 71, 84, 97, 110, 123, 149, 161, 174, 187, 201, 214 e 227), referentes aos serviços correspondentes aos 16 lotes.

A luz do art. 6º da Lei 8.666/1993, que define os elementos do projeto básico o orçamento detalhado do custo global da obra, deve ser “**fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados**”. Entretanto, a avaliação da quantidade necessária e suficiente não resta comprovada nos autos.

A título de exemplo apresentamos a seguir a reprodução parcial da Memória de Cálculo que corresponde ao **Lote 1 – Asa Sul e Lago Sul**, conforme a seguir:

**MEMÓRIA DE CÁLCULO**

SERVIÇOS	QUANT.	UNID.
Extensão de vias com manutenção	458,75	km
Tapa-buraco	22.667,00	m ²
Fresagem	31.733,80	m ²
Reciclagem	3.022,27	m ²
Recuperação de pista	6.249,85	m
Novação-obra	14	km
Cascalheira	34	km
Bota-fora	23	km
Comprimento - C	4.534,00	m
Capa - e	3,5	cm
Largura - L	7	m
Base - H1	15	cm
Sub-base - H2	15	cm
Comprimento - C	1.133,35	m
Capa - e	5	cm
Largura - L	7	m
Base - H1	15	cm
Sub-base - H2	15	cm
Comprimento - C	582,5	m
Intertravado - e	6	cm
Largura - L	7	m
Base - H1	14	cm
Sub-base - H2	15	cm

Fonte: Processo nº 112.003.286/2015, fl. 32.

A Unidade em resposta a Solicitação de Auditoria nº 03/2016 – DIAOS/COLES/SUBCI/CGDF, de 11 de março de 2016, por meio do Memorando nº 47/2016 – Auditoria Interna/PRES, encaminhado pelo Despacho nº 05/2016-AUDIT/PRES informa o que segue:

“Que os parâmetros referentes à Execução de Serviços Especializados em recuperação e manutenção de vias e logradouros públicos nas diversas regiões do Distrito Federal foram obtidos através do Sistema de Gerência de Pavimentos Urbanos (SGPU).”

No Processo nº 112.003.286/2015 não foram encontrados documentos que comprovem as origens das quantidades de serviços utilizadas nas memórias de cálculo. A



equipe de auditoria solicitou por meio da Solicitação de Auditoria nº 4/2016-DIAOS/COLES/SUBCI/CGDF que a Unidade apresentasse o estudo da malha viária do Distrito Federal com base no SGPU, utilizado para subsidiar a licitação, sendo que em resposta a NOVACAP disponibilizou, em meio digital, o estudo denominado “Priorização de Vias”, realizado pela NOVACAP em julho de 2015.

Constatamos em análise a resposta que as quantidades previstas no estudo “Priorização de Vias” não são compatíveis com as apresentadas nas memórias de cálculo presentes nos autos. A título de exemplo, somando-se as áreas da Asa Sul e Lago Sul (Lote 1) a extensão é de 1.037,22 Km (fl.84 do estudo utilizando o SGPU), no entanto, a quantidade apresentada nos autos para o mesmo lote é de 458,75 Km (fl. 32) , informação incompatível com o resultado do estudo realizado pela NOVACAP. Assim, não foram apresentados nos autos os critérios que definiram as quantidades das extensões das vias utilizadas nas memórias de cálculos de cada lote.

Ainda por meio da Solicitação de Auditoria nº 11/2016 – DIAOS COLES/SUBCI/CGDF, de 01/04/2016, solicitamos cópias dos desenhos nos autos que indicam os locais de possível intervenção nos 16 lotes. A Unidade apresentou cópias dos desenhos que não informam a localização exata das vias que devem ser reparadas ou passíveis de manutenção, além de não apresentar a autoria e a subscrição do autor responsável da NOVACAP pelo documento. Entretanto, apenas indica o nome do engenheiro responsável pelo desenvolvimento do SGPU, que não é empregado da Unidade.

Vale lembrar a Lei nº 5.194/1966, que regula o exercício das profissões de engenheiro, arquiteto e engenheiro-agrônomo, *in verbis*:

Art. 13. Os estudos, plantas, projetos, laudos e qualquer outro trabalho de engenharia, de arquitetura e de agronomia, quer público, quer particular, somente poderão ser submetidos ao julgamento das autoridades competentes e só terão valor jurídico quando seus autores forem profissionais habilitados de acordo com esta lei.

Art. 14. Nos trabalhos gráficos, especificações, orçamentos, pareceres, laudos e atos judiciais ou administrativos, é obrigatória além da assinatura, precedida do nome da empresa, sociedade, instituição ou firma a que interessarem a menção explícita do título do profissional que os subscrever e do número da carteira referida no Ed. extra 56.”

Cabe ressaltar, também, que o TCU já se manifestou sobre o tema no Acórdão no 1.380, item 9.1.3, e Acórdão nº 2.352/06, Pleno, os quais transcrevemos em parte:

(...) colha a assinatura dos responsáveis por cada etapa do projeto básico (cadernos de especificações, de encargos, plantas, orçamentos, etc.) [...], como forma de evidenciar autorias e atribuir responsabilidades.”

Acórdão 1380/2006 - TCU/Pleno

[...]



Os responsáveis pela elaboração e aprovação de projeto básico inadequado e sem assinatura ou identificação do responsável técnico devem ser sancionados.”

Acórdão 2352/2006 - TCU/Pleno

Por fim, vale frisar, segundo entendimento do TCU, que a Comissão de Licitação pode ser responsabilizada por eventuais irregularidades, inclusive sobrepreço, no caso de licitar obra ou serviço de engenharia com projeto básico sem assinatura ou sem conter todos os elementos previstos em lei.

Assim, cabe também a Comissão de Licitação, mesmo não tendo necessariamente conhecimentos para a avaliação da qualidade dos projetos e orçamentos, sob pena de responsabilidade solidária, se certificar das autorias dessas peças.

Causa

Ausência planejamento adequado no projeto básico.

Consequência

Quantidades de serviços nas memórias de cálculo podem não representar a necessidade de manutenção de vias e logradouros públicos do Distrito Federal.

Recomendações:

- a) Acostar aos autos os estudos/relatórios que comprovem que as quantidades de serviços apresentados nas memórias de cálculo, para cada lote, são compatíveis com a necessidade de manutenção recuperação de vias e logradouros do Distrito Federal, considerando proporcionalmente os recursos disponíveis;
- b) Instaurar procedimento de apuração, em virtude da Unidade não apresentar os estudos necessários e suficientes do projeto básico para estimar a quantidade de reparos das vias e logradouros por cada lote da Concorrência nº 18/2015, descumprindo assim a alínea a “f” do inciso XXI, art. 6º da Lei 8.666/93, a fim de identificar os responsáveis e quantificar o dano, caso exista;
- c) Notificar a Comissão de Licitação acerca de suas responsabilidades em relação à adoção de projeto básico deficiente, de acordo com a Lei nº 5.194 de 1966 e os Acórdãos 1380/2006 e 2352/2006 do TCU.

1.1.2 - SUBCONTRATAÇÃO SEM OBSERVÂNCIA DOS REQUISITOS LEGAIS NECESSÁRIOS.

Fato

Trata o processo nº 112.003.286/2015 de processo que visa escolher Empresa especializada para Execução de Serviços Especializados em Recuperação e Manutenção de Vias e Logradouros Públicos nas diversas Regiões do Distrito Federal. O edital da Concorrência nº 18/2015 – ASCAL/PRES traz as seguintes previsões quanto ao tema Subcontratação (fls. 1048/1049):

[...]

12 DO CONTRATO

12.1 O contrato para execução das obras objeto desta licitação será estabelecido entre a NOVACAP e a firma vencedora, após a adjudicação do objeto licitado, no regime de empreitada por preço unitário.

12.1.1 Será permitida a subcontratação de parte dos serviços do presente objeto, mediante prévia e expressa anuência da NOVACAP, cujo montante a ser subcontratado pode totalizar até 30% (trinta por cento) do valor total contratado, sem prejuízo das responsabilidades contratuais e legais da CONTRATADA perante esta Companhia.

Nos termos dos arts. 47 e 48, inciso II, da Lei Complementar Federal nº 123/2006 c/c art. 27, da Lei Distrital nº 4.611/2011 e art. 92, do Decreto Distrital nº 35.592/2014, a licitante vencedora deverá subcontratar, compulsoriamente, entidade(s) preferencial (is), assim considerada(s) a(s) microempresa(s), empresa(s) de pequeno porte e microempreendedor (es) individual(ais), nos exatos termos do que dispõe o art. 32, da Lei Complementar Federal nº 123/2006, para execução de, no mínimo, 10% (dez por cento) do valor do objeto contratado;

O licitante deverá indicar a(s) entidade(s) preferencial (ais), mencionada(s) que subcontratará, com a descrição dos serviços a serem executados e seus respectivos valores.

A CONTRATADA ficará responsável por verificar a habilitação das subcontratações que realizar, sem prejuízo da fiscalização sob responsabilidade do CONTRATANTE, e será responsável pelo adimplemento integral do contrato

Assinado o contrato, serão emitidas as notas de empenho em favor da CONTRATADA e, no caso da(s) entidade(s) preferencial (is) e, também, empenho direto em favor desta(s)

No pagamento de cada etapa ou parcela, será verificada a regularidade com a seguridade social e o cumprimento das obrigações trabalhistas da contratada e da(s) subcontratada(s) em relação ao efetivo de pessoal que contratar.

No caso da(s) entidade(s) preferencial(is) subcontratada(s), será concedido, se necessário, o direito de saneamento a que se refere a Lei Distrital nº 4.611/2011

A empresa CONTRATADA deverá substituir a subcontratada na parcela referente á subcontratação compulsória, no prazo máximo de 30 (trinta) dias, na hipótese de extinção da subcontratação, salvo se demonstrar a inviabilidade da substituição.

A extinção da subcontratação a que se refere o item anterior deverá ser justificada e comunicada á Administração no prazo de até 48 (quarenta e oito) horas.



A empresa CONTRATADA responsabiliza-se pela padronização, compatibilidade, gerenciamento centralizado e qualidade da subcontratação, podendo recomendar ao órgão contratante, justificadamente, suspensão ou glosa de pagamentos.

Não se aplica a exigência de subcontratação compulsória quando o licitante for entidade preferencial

Pela leitura dos dispositivos citados acima, podemos destacar alguns pontos, que merecem mencionar. Inicialmente o edital de licitação informa que: [...] 12.1.1 Será **permitida** a subcontratação de parte dos serviços do presente objeto [...], logo em seguida apresenta que:

[...]

Nos termos dos arts. 47 e 48, inciso II, da Lei Complementar Federal nº 123/2006 c/c art. 27, da Lei Distrital nº 4.611/2011 e art. 92, do Decreto Distrital nº 35.592/2014, a licitante vencedora **deverá subcontratar**.

[...]

Assim sendo, a equipe entende que o edital não está de acordo com a legislação, tendo em vista que não é possível aferir se a subcontratação é opcional ou obrigatória, pelo conflito das nomenclaturas envolvidas. Além disso, a previsão editalícia é de que:

[...]

O licitante deverá indicar a(s) entidade(s) preferencial (ais), mencionada(s) que subcontratará, com a descrição dos serviços a serem executados e seus respectivos valores.

[...]

Todavia, os normativos informados trazem a previsão de que, em se permitindo a subcontratação parcial do objeto, a indicação do subcontratado deve se dar no momento da apresentação da proposta conforme a seguir:

Lei Distrital nº 4611/2011

[...]

Art. 27. O instrumento convocatório poderá estabelecer a exigência de subcontratação compulsória de entidades preferenciais, até o limite de 30% (trinta por cento) do valor do objeto.

§ 1º O limite percentual indicado neste artigo não impede a fixação de outro limite para subcontratação geral.

§ 2º Na fase de habilitação, o licitante indicará as entidades que subcontratará, com a descrição dos bens e serviços a serem fornecidos e seus respectivos valores.(grifo nosso) [...]

Adicionalmente, o Decreto Distrital nº 35.592/2014 traz praticamente o mesmo conteúdo conforme o texto em seguida:

Decreto nº 35.592/2014

[...]

CAPÍTULO V

Da Subcontratação Compulsória

Art. 9º O instrumento convocatório poderá estabelecer a exigência de subcontratação compulsória de entidades preferenciais até o limite de 30% (trinta por cento) do valor do objeto.

§ 1º O limite percentual indicado neste artigo não impede a fixação de outro limite para subcontratação geral.

§ 2º Na fase de habilitação, o licitante indicará as entidades que subcontratará, com a descrição dos bens e serviços a serem fornecidos e seus respectivos valores.(grifo nosso).

[...]

Efetuada uma avaliação da disposição do edital apresentado e dos elementos normativos demonstrados, verificou-se que a previsão do edital omitiu as disposições normativas de indicação das entidades, com descrição dos serviços e respectivos valores passíveis de subcontratação no momento da habilitação. Somando-se a isso o edital prevê que a comprovação da habilitação da subcontratada é de responsabilidade da contratada, conforme a seguir:

A CONTRATADA ficará responsável por verificar a habilitação das subcontratações que realizar, sem prejuízo da fiscalização sob responsabilidade do CONTRATANTE, e será responsável pelo adimplemento integral do contrato.

Ocorre que a Decisão Normativa nº 2/2012 – TCDF apresenta os requisitos para subcontratação adequada.

[...]

Art. 1º. Os órgãos e entidades do Distrito Federal, nas licitações e contratações públicas que venham a realizar, deverão:

(...)

b) Quanto à subcontratação:

b.1. Considerar ser possível a subcontratação parcial desde que:

1 - seja prevista no instrumento convocatório (edital) e no contrato, indicando o limite percentual admitido em relação ao valor do objeto da licitação;

2 - haja, no processo administrativo de licitação, justificativa formal da Administração Pública, devidamente fundamentada, demonstrando a necessidade e a viabilidade de se adotar tal prática;

3 - não fique configurada burla à licitação.

4 - não haja prejuízo para a Administração Pública, quanto à qualidade do objeto;

5 - não haja alteração dos termos inicialmente ajustados;



b.2. Observar que:

1 - é possível a subcontratação de partes de obra, serviço ou fornecimento os quais foram objeto de comprovação de capacidade técnica quando da realização do procedimento licitatório;

2 - em caso de subcontratação, esta deve efetivar-se, também, mediante contrato celebrado entre a contratada e a subcontratada, e, somente após verificado, pela Administração, em relação ao serviço subcontratado, o atendimento das condições de habilitação indicadas nos incisos I, II, IV e V do art. 27 da Lei nº 8.666/93, constantes do edital e impostas às concorrentes do certame.(grifo nosso).

Dessa forma, pode-se concluir que a decisão firmada pelo TCDF determina que o subcontratado deverá atender aos mesmos requisitos de habilitação do contratado principal. Por fim, na consolidação do entendimento de que a subcontratação deverá ser verificada pela Administração Pública, o Tribunal de Contas da União – TCU também já se pronunciou a respeito do tema, inclusive em relação à questão dos encargos fiscais e previdenciários.

[...]

Inclua cláusula estabelecendo que as empresas subcontratadas também devem comprovar perante o órgão que estão em situação regular fiscal e previdenciária.

Acórdão 1529/2006 Plenário – TCU

Proceda a identificação e a verificação da idoneidade da empresa a ser subcontratada pelo licitante vencedor somente na etapa de assinatura do contrato, retirando do edital do certame esse tipo de exigência ainda na fase de apresentação das propostas.

Decisão 351/2002 Plenário - TCU

[...]

Conclui-se assim que, em se tratando de subcontratações, os seguintes requisitos devem ser verificados:

1 – A empresa licitante deverá apresentar na fase de habilitação da licitação, a descrição dos serviços, com respectivos valores.

2 – Se a subcontratação for possível, as questões referentes à habilitação do Subcontratado deverão ser avaliadas pelo Contratante.

Causa

Edital de Licitação e Minuta do Contrato em inobservância da Lei Distrital nº 4.611/2011, do Decreto Distrital nº 35.592/2014 e da Decisão Normativa nº 2/2012 – TCDF.

Consequência

Deficiências na Subcontratação de empresas, seja pelo momento da indicação dos subcontratados, seja pela forma de cobrança da sua regularidade, estando em desacordo com os normativos.

Recomendações:

- d) Realizar a retificação do Edital e respectiva minuta do contrato, de modo que se adeque o conteúdo relacionado à subcontratação aos normativos já previamente relacionados.
- e) Notificar às áreas responsáveis acerca da necessidade de ajustar todos os editais de licitação da Companhia aos normativos de subcontratação.

1.1.3 - ORÇAMENTOS EM DESACORDO COM A LEI Nº 13.161/2015.

Fato

Ainda em análise ao Processo nº 112.003.286/2015 constatamos que os orçamentos estão em desacordo com a Lei nº 13.161, de 31 de agosto de 2015, que entrou em vigor em 1/12/2015, e alterou as alíquotas previdenciárias sobre a receita bruta de 2% para 4,5%. O Tribunal de Contas do Distrito Federal por meio da Decisão nº 5.551/2015 alertou a NOVACAP para promover as medidas corretivas às impropriedades, inclusive quanto à alteração da alíquota previdenciária, conforme item 2 subitem “i” a seguir:

“Atente para questão tributária em decorrência da Lei 13.161/15, que alterou a Lei nº 12.456/11, aumentando a alíquota da contribuição substitutiva do INSS de 2% para 4,5% por ocasião da assinatura do contrato, bem como para eventuais outras alterações legais referentes à desoneração da folha de pagamentos.”

Ainda a Decisão nº 6036/2015 – TCDF, de 15 de dezembro de 2015, determina que a NOVACAP encaminhe a Corte de Contas o edital e os documentos que o compõe demonstrando o cumprimento do estabelecido na Decisão nº 5551/2015, indicando também o item 2 subitem “i” desta Decisão. A Decisão TCDF nº 1/2016 também reiterou a Unidade, em seu item “2”, da necessidade desta atualização conforme segue:

“A adequação da questão tributária, bem como de eventuais alterações legais referentes à desoneração da folha de pagamentos quando da assinatura dos contratos, conforme determinação relativa ao item II, subitem “i”, da Decisão 5551/2015.”

Constatamos durante o trabalho de campo referente à Concorrência nº 18/2015 que a Unidade não atualizou as contribuições previdenciárias descumprindo com as



determinações emanadas pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal. Em resposta a Solicitação de Auditoria nº 5/2016- DIAOS/COLES/SUBCI/CGDF a Unidade se manifestou conforme segue:

“A Novacap mesmo preocupada com a referida Lei nº 13.161, de 31 de agosto de 2015, de acordo com o Egrégio Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF), através das Decisões Específicas (Decisões nº 5551/2015, 6036/2015 e 001/2016) para a Concorrência 018/2015, que na contratação dos serviços seria previsto eventuais alterações legais referentes à atual Lei de desoneração da folha de pagamentos.

Informamos ainda que existia BDI de 23,44%, usado nas Estimativas de Preços da Concorrência 018/2015 a previsão da desoneração de 2,0%, aplicada pela Lei Anterior de nº 12.844, de julho de 2013. Portanto, a Novacap dentro da vigência da Lei de Desoneração, aplicou esta previsão em todos os orçamentos elaborados.”

A equipe de auditoria ainda solicitou por meio da Solicitação de auditoria nº 09/2016 – DIAOS/COLES/SUBCI/CGDF de 18 de março de 2016, as seguintes informações:

1. O Preço estabelecido no último orçamento objeto da Concorrência nº 18/2015 está de acordo com a Lei nº 13.161, de 31 de agosto de 2015, especialmente, quanto às alíquotas das contribuições previdenciárias sobre a receita bruta que foram alteradas de 2% para 4,5%?
2. Quais os BDI's adotados pela Unidade nos orçamentos da Concorrência nº 18/2015?

A unidade apresentou mediante envio do Despacho nº 13/2016 de 15 de abril de 2016, as seguintes considerações:

Item 1 – Esclarecemos que para a concorrência nº 018/2015, foi instaurado no dia 16/07/2015, momento este, que não existia a Lei da Desoneração, que passou a vigorar em 01/12/2015, sendo que a Autorização de Licitação dos serviços se deu em 16/10/2015(Anexo Tramitação do processo). A Novacap mesmo preocupada com a referida Lei nº 13.161 de 31 de agosto de 2015, acordou com o Egrégio Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF), através das Decisões específicas (Decisões nº5551/2015, 6036/2015 e 001/2016 – Anexas) que para a Concorrência 018/2015, na contratação dos serviços seria previsto eventuais alterações legais referentes à atual lei de desoneração da folha de pagamentos.

Informamos ainda que existia no BDI de 23,44% usado na Estimativas de Preços na Concorrência nº 018/2015 a previsão de desoneração de 2,0%, aplicada pela Lei anterior de nº 12.844, de 19 de julho de 2013. Portanto a Novacap dentro da vigência da lei de Desoneração, aplicou esta previsão em todos os orçamentos elaborados.

Item 2 – O BDI utilizado para os serviços da Obra foi de 23,44%, para obras de engenharia e 15% para materiais betuminosos. (sic).



Apesar de a Unidade ter enviado as respostas fora do prazo da execução da auditoria, elas não modificam o status das constatações verificadas. Ressalta-se que, mesmo a Lei nº 13.161 de 31 de agosto de 2015 informe que a vigência seria a partir do dia 1º de dezembro de 2015, seria salutar e prudente efetuar os ajustes quanto ao percentual da Contribuição Previdenciária sobre Receita Bruta no momento oportuno. Dado que a autorização para a Licitação ser deu em 16/10/2015, seria muito difícil ou até mesmo impossível em termos de prazo que a Licitação fosse julgada sob a égide da Lei nº 12.844/2013.

Assim sendo, esse período entre a autorização da Licitação e a entrada em vigor da Lei nº 13.161/2015 deveria ter sido utilizado para a adequação do BDI que sob a nova vigência da desoneração da folha de pagamento será aumentado de 23,44% para 26,23%.

Causa

Alíquotas previdenciárias (sobre a Receita Bruta) desatualizadas nos 16 lotes da concorrência.

Consequência

Descumprimento das Decisões do TCDF e possível contratação das obras com valores desatualizados.

Recomendações:

- f) Atualizar os orçamentos da Concorrência nº 18/2015 de acordo com a alíquota previdenciária sobre a Receita Bruta, alterada pela Lei nº 13.161, de 31 de agosto de 2015;
- g) Notificar as áreas responsáveis acerca da necessidade de obedecer na íntegra as Decisões nº 5551/2015, 6036/2015 e 01/2016 do TCDF, especialmente, quanto a atualização da alíquota de contribuição previdenciária antes da assinatura dos contratos.

1.1.4 - AUSÊNCIA DE REGISTROS DOS SERVIÇOS EFETUADOS.

Fato

No curso das atividades da Inspeção da Concorrência nº 18/2015, que versa sobre os serviços contínuos de manutenção, recuperação e recomposição de vias e logradouros públicos, recuperação de pavimento asfáltico (operação tapa buraco) no valor de R\$ 135.566.489,31, constatamos que o Projeto Básico (fls. 3/22) não traz mecanismos de



registro e controle dos serviços efetuados. O conteúdo apresentado no processo, no que se refere à porção do controle da execução dos serviços é o que se segue:

9. CONTROLE DA PRODUÇÃO

- a) O licitante vencedor deve manter efetivo controle de produção diária, informando em relatórios próprios a serem encaminhados a NOVACAP, objetivando o acompanhamento e a evolução dos trabalhos no campo;
- b) Os serviços de tapa buracos, com natureza pontual, deverão ser cadastrados através de equipamentos GPS. Os serviços deverão ser identificados eletronicamente através de sistema de posicionamento global (GPS), de forma que a fiscalização da NOVACAP possa identificar o posicionamento da execução do serviço. Com essa tecnologia o encarregado de cada equipe deve fazer a marcação do local de serviço, permitindo a fiscalização da NOVACAP o acompanhamento da execução dos serviços, bem como a sua produtividade.
- c) Os serviços de tapa buraco, com natureza pontual, deverão ser caracterizados para o processo de medição com a posição geográfica, o endereço e/ou referência, as dimensões e relatório fotográfico do defeito antes e depois da execução dos serviços.
- d) As faturas serão emitidas tendo como base os serviços efetivamente realizados no mês de referência, objeto do certame, baseando-se nos relatórios diários de execução e de materiais aplicados e deverão ser acompanhados de relatório fotográfico identificando as áreas antes e depois das intervenções.

[...]

Tendo em vista que o texto relacionado ao Controle da Produção acima mencionado é vago, a equipe verificou em um Contrato de natureza semelhante ao que se analisa – Concorrência nº 18/2015, como se afere a comprovação dos requisitos citados quando da apresentação da fatura para pagamento.

Para a análise em questão foi verificado o processo 112.005.931/2014 que versa sobre a 32ª medição do Contrato nº 737/2009, firmado com a empresa BASEVI Construções S.A., CNPJ nº 00.016.576/0001-47, cujo objeto trata da execução de serviços de manutenção de vias e logradouros públicos, constando de recuperação de pavimento asfáltico com substituição por fresagem, reciclagem ou reposição de concreto asfáltico, construção e recuperação de elementos de drenagem pluvial na Asa Norte, Lago Norte, Varjão, Sobradinho, Sobradinho II, Paranoá e Planaltina - Distrito Federal – Brasília/ DF (Lote 02).

A equipe de Auditoria verificou que quando a empresa apresenta a fatura para pagamento, não há qualquer elemento que atenda aos condicionantes elencados no item 9 – Controle da Produção já citado acima. A única referência que o processo de pagamento possui para comprovação da execução dos serviços quanto à necessidade de execução dos serviços é um registro fotográfico com a situação antes e depois dos reparos (fls. 149/208).



Não há nenhum elemento que demonstre o cadastro em equipamentos do Sistema de Posicionamento Global - GPS, ou mesmo a entrega de nenhum croqui, ou mapa em formato digital que permita a Unidade efetuar o acompanhamento dos serviços executados e proceda ao referido controle. Percebe-se dessa forma, que a Unidade não possui registros formais sistematizados, que permitam o perfeito controle dos serviços executados, pois as poucas informações que existem, se encontram em cada processo de pagamento individualizado. Além disso, não há nenhuma referência ao Sistema GPS.

Entretanto, existem várias ferramentas computacionais disponíveis, cujo acesso é gratuito, que permitem efetuar o cadastro e registro dos serviços objeto desta análise, com a devida localização geográfica.

Causa

Projeto Básico sem atentar para o controle da execução dos serviços de modo efetivo.

Consequência

Falta de controle efetivo e eficaz dos serviços executados, no que diz respeito à localização e sobreposição com outros contratos.

Recomendações:

- h) Efetuar o detalhamento efetivo dos requisitos apresentados no item 9 – Controle da Produção, com a obrigatoriedade de cadastro de todos os locais objetos de intervenção, com a devida localização geográfica.
- i) Incluir no contrato, como condicionante do pagamento a entrega de mapas impressos e em formato digital com a representação georreferenciada de todos os polígonos objeto do contrato, com a caracterização de cores individualizada por medição.

1.1.5 - ELEMENTO DE DESPESA INCOMPATÍVEL COM O OBJETO DO CONTRATO.

Fato

No curso das atividades da Inspeção da Concorrência nº 18/2015, que versa sobre os serviços contínuos de manutenção, recuperação e recomposição de vias e logradouros públicos, recuperação de pavimento asfáltico (operação tapa buraco) no valor de R\$ 135.566.489,31, constatamos que a Unidade emitiu 14 empenhos (fls. 26231/26244) em



favor dos vencedores dos Lotes 1, 2, 3, 5, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15 e 16 da Concorrência nº 18/2015, cujos elementos de despesa são incompatíveis com o objeto da Licitação.

As Notas de empenho possuem as seguintes características:

Número/Lote	Lote	Credor	CNPJ	Valor(R\$)	Natureza de Despesa
2016NE00995	01	SETA Serviços de Engenharia Ter. e Adm. LTDA	00.471.912/0001-41	550.000,00	449051
2016NE00996	10	EPC Projetos e Construções LTDA	04.858.174/0001-40	550.000,00	449051
2016NE00997	02	Hytec Construções, Terraplenagem e Incorp. LTDA	02.141.279/0001-59	550.000,00	449051
2016NE00998	03	NG Engenharia e Construções LTDA	04.326.648/0001-03	550.000,00	449051
2016NE00999	11	Conterc – Construção Terrap. Consult. LTDA	00.536.490/0001-45	550.000,00	449051
2016NE01000	05	Belavia Comércio e Construções LTDA	10.855.985/0001-90	690.000,00	449051
2016NE01001	12	GW Const. Incorporações LTDA	00.528.786/0001-14	550.000,00	449051
2016NE01002	07	JM Terraplenagem e Construções LTDA	24.946.352/0001-00	709.352,00	449051
2016NE01003	13	Central Engenharia e Construtora LTDA	03.186.991/0001-37	1.300.000,00	449051
2016NE01004	08	JM Terraplenagem e Construções LTDA	24.946.352/0001-00	690.000,00	449051
2016NE01005	14	Trier engenharia LTDA	10.441.611/0001-29	1.250.000,00	449051
2016NE01006	09	Meta Serviços e Projetos LTDA	01.814.174/0001-50	690.000,00	44.9051
2016NE01007	15	Central Engenharia e Construtora LTDA	03.186.991/0001-37	1.250.000,00	449051
2016NE01008	16	Meta Serviços e Projetos LTDA	01.814.174/0001-50	1.250.000,00	449051

Constata-se, que as notas de empenho foram emitidas sob a Natureza de despesa 449051, que possui o seguinte detalhamento: 4 – Despesas de Capital, 4 – Investimentos, 90 – Aplicação Direta e 51 – Obras e Instalações. Segundo o Manual de



Contabilidade Aplicado ao Setor Público – MCASP, as Despesas de Capital possuem a seguinte definição:

[...]

Classificam-se nessa categoria aquelas despesas que contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital.

Observação:

É importante observar que as despesas orçamentárias de capital mantêm uma correlação com **registro de incorporação de ativo imobilizado, intangível ou investimento** (no caso dos grupos de natureza da despesa 4 – investimentos e 5 – inversões financeiras) ou o registro de desincorporação de um passivo (no caso do grupo de despesa 6 – amortização da dívida). **(grifo nosso)**

[...]

Já o Manual de Planejamento e Orçamento do DF, MPO traz a seguinte definição sobre despesas de capital:

[...]

Despesas de Capital: constituem o grupo de despesas da Administração Pública com intenção de adquirir ou constituir bens de capital que contribuirão para a produção ou geração de novos bens ou serviços e **integrarão o patrimônio público**, como: ruas, rodovias, prédios, projeções, praças, parques, jardins, etc. **(grifo nosso)**

(...)

Representam os gastos realizados com o propósito de adquirir ou constituir bens de capital (máquinas, veículos, equipamentos, imóveis, entre outros) que contribuirão para a produção ou geração de novos bens e/ ou serviços que integrarão o patrimônio público.

[...]

A natureza de despesa 449051 é adequada para quando a Unidade efetua despesas com Obras e Instalações que são capazes de produzir ou gerar um novo bem de capital e/ou serviços que integrarão o patrimônio público. Exemplo disso é quando se constrói uma edificação, pois as despesas incorridas nessa aquisição farão parte do patrimônio do ente, já o serviço em questão a ser contratado não se encaixa na espécie citada, pois não há lançamento contábil no imobilizado da Unidade.

Se assim fosse correta a natureza de despesa ser 449051, a despesa efetiva deveria ser passiva de apropriação contábil para fins de aumento de capacidade produtiva. Em resposta a Solicitação de Auditoria nº 18/2016 – DIAOS/COLES/SUBCI/CGDF a Unidade se manifestou se houve incorporação do imobilizado em contratos vigentes ou antigos dos serviços contínuos de manutenção, recuperação, de pavimento asfáltico (tapa buraco) por meio do Despacho nº 10/2016 – AUDIT/PRES, conforme segue:

Não. A NOVACAP tem adotado medidas de orientação à suas Unidades para que, doravante, a emissão de empenhos sob o elemento de despesa 44.90.51, observe a



determinação contida no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (2014: p.90), que se transcreve a seguir:

É importante observar que as despesas orçamentárias de capital mantêm uma correlação com o registro de incorporação de ativo imobilizado, intangível ou investimento (no caso dos grupos de natureza da despesa 4 – investimentos – inversões financeiras) ou o registro de desincorporação de um passivo (no caso do grupo de despesa 6 – amortização da dívida).

O caso requer uma reavaliação de procedimentos, pois exige o detalhamento dos objetos de gastos já contabilizados, uma vez que em uma primeira análise, se observa que o registro deveria ter acontecido à conta do elemento de despesa 39 – Outros serviços de terceiros – Pessoa Jurídica. Por essa razão não se deu a incorporação das referidas despesas ao imobilizado da Companhia.

A Unidade também se manifestou sobre o questionamento da auditoria se há previsão deste tipo de lançamento para os futuros contratos fruto da Concorrência nº 18/2015, se positivo, qual a periodicidade de incorporação dos valores pagos, conforme segue:

Uma vez que os elementos do imobilizado que tem vida útil limitada ficam sujeitos a depreciação sistemática durante esse período, há que se observar em época própria (fase da liquidação) se os referidos gastos implicarão melhoria significativa que traga por consequência o aumento da vida útil dos itens do imobilizado para que se proceda a incorporação de ativos, observando-se os princípios gerais do reconhecimento.

Portanto, serão registradas no elemento 51 – Obras e Instalações - as despesas com estudos e projetos: início, prosseguimento e conclusão de obras; pagamento de pessoal temporário não pertencente ao quadro da entidade e necessário a realização das mesmas: pagamento de obras contratadas, instalações que sejam incorporáveis (...)

Serão considerados serviços de terceiros as despesas com reparos, consertos, revisões, pinturas, reformas e adaptações de imóveis sem que ocorra a ampliação do imóvel.

A NOVACAP instituiu grupo de trabalho que deverá elaborar as normas e ações a serem adotadas pelas Unidades para a incorporação de ativos que deverão contemplar, no mínimo:

- a) Durante o processo de construção dos equipamentos o planejamento e o controle dos gastos será realizado de modo a identificar um código de acompanhamento (número) de imobilizado para objeto do projeto.
- b) O encerramento de cada mês os gastos alocados aos projetos serão somados ao imobilizado vinculado, incrementando os valores de obras em andamento;
- c) Ao término da obra a Diretoria de Edificações informará a Contabilidade a finalização do empreendimento e sua transferência a uma Unidade responsável por sua operação, quando for o caso. A Contabilidade, então, transferirá o imobilizado de “Obras em andamento” para sua conta própria e iniciará a depreciação do bem.

Causa

Inobservância do Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público – MCASP bem como do Manual de Planejamento e Orçamento do DF.



Consequência

Emissão de empenhos em elemento de despesa incompatível com o objeto a ser contratado, com consequente contabilização inadequada.

Recomendação:

Efetuar consulta a Subsecretaria de Contabilidade/SEF acerca da classificação contábil adequada do elemento de despesa próprio para o lançamento dos serviços de manutenção de vias (tapa buraco).

1.1.6 - AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DOS REQUISITOS DE VALIDADE DA LICENÇA DE OPERAÇÃO E ESTUDOS DE JAZIDA.

Fato

Em vista da necessidade de materiais para execução das obras de recuperação e manutenção de vias do Distrito Federal, objeto da Concorrência nº 18/2015–ASCAL/PRES, solicitamos que a Unidade, por meio da Solicitação de Auditoria nº 5/2016 – DIAOS/COLES/SUBCI/CGDF, informasse a localização exata da Usina de asfalto, do local para Bota Fora e da Cascalheira para cada um dos 16 lotes da Concorrência nº 18/2015, apresentando para cada local as respectivas Coordenadas Cartográficas.

A Unidade, em resposta a Solicitação de Auditoria nº 12/2016 – DIAOS/COLES/SUBCI/CGDF, apresentou a Licença de Operação nº 019/2013, emitida em 20 de março de 2013, pelo Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal – IBRAM, com validade de 4(quatro) anos, cuja atividade licenciada é a de extração mineral de cascalho e areia em jazida que será utilizada, segundo a NOVACAP, nos 16 lotes da Concorrência nº 18/2015 – ASCAL/PRES. Na Licença de Operação nº 19/2015 do IBRAM consta o endereço da jazida está localizada no Núcleo Rural Santa Maria, Chácara 02, SANTA MARIA-DF, delimitada pelo polígono DNPM nº 860.408/2007.

Entretanto, conforme o item “1” do documento a “Licença de Operação” só terá validade após sua publicação no Diário Oficial do Distrito Federal – DODF e em periódico de grande circulação no Distrito Federal, devendo essas publicações serem efetivadas as expensas dos interessado, conforme previsto na Lei nº 041/89, artigo 16, § 1º, no prazo máximo de 30 (trinta) dias, a partir da assinatura do termo de aceite.

A Unidade não apresentou os documentos que comprovem se os requisitos de validade exigidos pelo IBRAM foram atendidos na Licença de Operação nº 019/2013 – IBRAM.



Ainda em relação ao fornecimento de material e bota fora em relação ao Lote 6 – Planaltina, verificou-se que a distância da jazida para as vias a serem recuperadas em Planaltina é aproximadamente 80 km, fato que onera os custos de transporte.

A Unidade não informou se foram realizadas pela NOVACAP investigações Geotécnicas para o estudo de material para empréstimo de solo (areia, brita, rachão, cascalho, pó de pedra, etc..) oriundos da Jazida Santa Maria.

Ainda em resposta ao item "4" da Solicitação de Auditoria nº 12/2016 – DIAOS/COLES/SUBCI, que solicita a Unidade a apresentação do estudo referente à disponibilidade quantitativa dos materiais da jazida de Santa Maria/DF que devem ser empregados na execução dos serviços do objeto da Concorrência nº 18/2015, a NOVACAP se manifestou por meio do Despacho nº 13/AUDIT/PRES, conforme segue:

Informamos que o volume dos materiais, oriundos de exploração ambiental, tem sua capacidade de fornecimento definida pela qualidade do produto, ao longo da exploração da jazida e pela quantidade explorada. Quando a obra é realmente executada, se as jazidas consideradas nas estimativas de preços, não mais atenderem a demanda de volume e de qualidade, ou não tiverem mais o licenciamento vigente, uma nova jazida deve ser definida, juntamente com a fiscalização da DIOB - Divisão de Obras, tendo as DMT - Distância Média de Transporte, ajustadas para o devido pagamento dos serviços executados.

A Unidade não apresentou estudo que comprovasse a disponibilidade quantitativa suficiente de materiais para a realização das obras de "tapa buraco" nas vias do Distrito Federal, objeto da Concorrência nº 18/2015 - ASCAL/PRES, situação que poderá onerar os custos da contratação, tendo em vista a possibilidade da origem dos materiais se dar em outra localidade mais distante e esse fator impactar diretamente nos custos de transporte dos materiais.

Causa

Ausência de comprovação da validade da licença de operação, estudos geotécnicos e de disponibilidade de materiais para execução das obras.

Consequência

Possível falta de material para execução das obras da Concorrência nº 18/2015 e elevação de custos de transporte.

**Recomendações:**

- j) Apresentar a comprovação de publicação da Licença de Operação nº 019/2013 –IBRAM, da Jazida de Santa Maria, no Diário Oficial do Distrito Federal e em jornal de grande circulação do DF a fim de dar validade e publicidade ao ato;
- k) Realizar investigações Geotécnicas para o estudo de materiais em empréstimo de solo (areia, brita, rachão, cascalho, pó de pedra, etc..) oriundos da Jazida Santa Maria, necessários e suficientes para execução das obras dos 16 lotes da Concorrência nº 18/2015- ASCAL/PRES;
- l) Realizar o estudo que comprove a disponibilidade quantitativa dos materiais da Jazida Santa Maria que devem ser empregados na execução dos serviços objeto da Concorrência nº 18/2015 – ASCAL/PRES.

IV - CONCLUSÃO

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

GESTÃO	SUBITEM	CLASSIFICAÇÃO
GESTÃO DE SUPRIMENTOS DE BENS E SERVIÇOS	1.1.1, 1.1.2, 1.1.3, 1.1.4, 1.1.5 e 1.1.6	Falhas Médias

Brasília, 25 de julho de 2016.

CONTROLADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL