



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

RELATÓRIO DE INSPEÇÃO Nº 8/2018 DINOE/COLES/COGEI/SUBCI/CGDF

Unidade : Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal
Processo nº: 00480-0000.0938/2018-93
Assunto : Escolas Técnicas
Exercício : 2017

Senhor Diretor,

Apresento o Informativo de Ação de Controle, que trata dos procedimentos relacionados à construção de quatro escolas técnicas pela Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal, por determinação desta Subcontroladoria de Controle Interno e consoante Ordem de Serviço nº 06/2017 – SUBCI/CGDF.

I - ESCOPO DO TRABALHO

Os trabalhos de inspeção foram realizados na sede da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal, no período de 22/8/2017 a 29/9/2017, objetivando verificar a regularidade dos atos e fatos relacionados à Construção das Escolas Técnicas.

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

Trata-se da construção e implantação de escolas técnicas no Distrito Federal, fruto do Convênio nº 701593/2011 – FNDE, que, além de recursos para construção, disponibilizou o projeto executivo para escola técnica padrão com 12 salas de aula. Seriam quatro unidades nas seguintes Regiões Administrativas, Brazlândia, Paranoá, Guará e Santa Maria. Até a data desta inspeção, apenas a Escola Técnica do Guará estava construída, faltando apenas ajustes técnicos para recebimento. A Escola Técnica de Brazlândia encontra-se na fase em processo licitatório enquanto que nas outras duas unidades o processo licitatório não havia sido iniciado.



III - DESENVOLVIMENTO DA INSPEÇÃO

1 - INADEQUAÇÕES NO PROJETO DE IMPLANTAÇÃO DA ESCOLA TÉCNICA DO GUARÁ

Fato

O projeto de implantação da Escola Técnica do Guará foi desenvolvido pela empresa Topocart, CNPJ nº 26.994.285/0001-17, por intermédio da NOVACAP. A inspeção observou falhas durante a execução da obra, tais como: inadequações quanto ao cumprimento de normas técnicas de acessibilidade, estrutural de fundação e arquitetura.

Como exemplos do descumprimento das normas técnicas, pode-se citar que, no projeto estrutural, as fundações dos reservatórios estavam se sobrepondo (fl. 3462); problemas na definição da fundação das escadas do bloco pedagógico e dos reservatórios; existência de uma torre de antena de telefonia não considerada na locação da entrada do prédio (fl. 3593) e a falta de adaptações às normas de acessibilidade.

Foi verificado que a AGEFIS constatou inadequações quanto à acessibilidade da edificação, tais como: retirada de percurso com piso tátil direcional; manter somente alerta nas rampas de acesso a calçadas e estacionamentos, em pontos onde existe perigo iminente; aumentar comprimento de rampas de acesso às calçadas para 1,80m; trocar especificação do material da calçada; criar faixas elevadas entre calçadas e as pistas de veículos; indicar sinalização tátil de alerta no acesso ao elevador da biblioteca, adequar o vestiário acessível, adicionar barras laterais de apoio a mictórios e de todos os sanitários, indicar o pavimento nas placas em braille e indicar espaços indicados para cadeirantes e assentos para acompanhante no auditório.

Convém lembrar que todas essas interferências ocasionaram atrasos na execução da obra, incremento de valor por inclusão de serviços novos e também aumento decorrente do atraso de cronograma que geraram reajuste por extensão do prazo da obra.

Em resposta, a Subsecretaria de Infraestrutura e Apoio Educacional da Secretaria de Estado de Educação esclarece que:

[...] a implantação da Escola Técnica do Guará não foi desenvolvida pela empresa Topocart, (...). Cabendo a cidadã empresa, somente a elaboração dos projetos complementares referentes à implantação.

O projeto da escola técnica foi desenvolvido pelo Fundo Nacional de Educação – FNDE, sendo de responsabilidade técnica daquele órgão os projetos de arquitetura e complementares referentes ao edifício. O projeto, tido como padrão, é de uso público, cabendo a cada estado, após o início do convênio, promover as adequações necessárias de forma a cumprir a legislação vigente local. (...)



A responsável técnica desta SEEDF promoveu a substituição dos reservatórios d'água proposto pelo projeto original do FNDE de forma a atender o CBMDF. (...) Repise-se projeto em apreço foi desenvolvido anterior à revisão da ABNT- NBR 9050/2015, que somente ocorreu em 11 de setembro de 2015 e tornada válida a partir de 11 de outubro de 2015, nesse diapasão, não poderia a Secretaria de Estado de Educação do DF atender uma norma que até aquela data não havia sido editada pelos órgãos competentes. Tratando-se ainda das deficiências apontadas no Informativo, esclarecemos que fez parte do conjunto de aprovação – ARQ 02/10, planta de topografia, com a indicação de retirada da torre de antena de telefonia existente dentro do lote. [...]

Não obstante a resposta da SEEDF, o Controle Interno ratifica a constatação, porque é sabido que o projeto executivo foi desenvolvido pelo FNDE, porém o projeto de implantação coube à Topocart, que é colocar o projeto padrão de escola técnica no terreno a ser construído, adequando a topografia do terreno, verificando a existência de obstáculos no terreno como árvores, ou antena de telecomunicação, como foi o caso específico. E também coube à Topocart o projeto de fundação para adequar ao perfil geológico do terreno. Reiteramos que deveria ter sido realizada a compatibilização do terreno com as interferências existentes.

Causa

Projetar sem observar as normas técnicas vigentes.

Consequências

- a) Execução de projetos inadequados;
- b) Surgimento de aditivos e reajuste do contrato por decurso de tempo.

Recomendações

- a) Notificar formalmente a empresa Topocart pela elaboração do projeto de implantação quanto às irregularidades cometidas, bem como o responsável técnico da Secretaria de Educação pelo recebimento do projeto;
- b) Elaborar, no prazo de 30 dias, normativo interno que garanta, dentro do processo de elaboração de projetos de engenharia, a devida revisão com a finalidade de evitar que a obra a ser executada seja passível de aditivos com o fim de complementação de itens não quantificados na elaboração do orçamento.



2 - PREJUÍZO COM A INADEQUAÇÃO DO VALOR DO BDI

Fato

Ao observar a determinação do valor do BDI utilizado na contratação da Escola Técnica do Guará, foram verificadas inconsistências quanto ao Decreto nº 7.983/2013 (orçamentos de obras e serviços de engenharia, contratados e executados com recurso da União), Acórdão TCU nº 2.622/2013 - Plenário e Decreto Distrital nº 25.508/2005. Cabe alertar que essa obra é em parte custeada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, e então está atrelada também à legislação federal.

O valor do BDI utilizado foi de 25,98% com desoneração, observou-se que foi relacionado na composição o item segurança do trabalho com o quantitativo de 1%, convém ressaltar que este item deve fazer parte do custo direto da obra, o qual deve ser quantificado por unidades de equipamentos de proteção individual, e pelos equipamentos de proteção coletiva como bandeja de proteção, plataforma, elevador de obra, grua, entre outros.

Segundo a previsão normativa do Decreto nº 7.983/2013 e do Acórdão TCU nº 2.622/2013 - Plenário, devem compor o BDI: administração central, seguros e garantias, riscos, despesas financeiras e lucro.

Foi observado, também, que na composição do BDI a alíquota do ISS, estimada em 2%, estava em desacordo com o preconizado no Decreto Distrital nº 25.508/2005, art. 8º, parágrafo 11, que estipulou a alíquota em 1%.

11 - No caso dos serviços descritos nos subitens 7.02 e 7.05 da lista do Anexo I, o imposto retido será o equivalente a 1% do preço do serviço sem qualquer dedução impondo-se ao prestador do serviço o ajuste na apuração normal do imposto.

Diante de tal constatação, a equipe de inspeção refez os cálculos do BDI utilizando a alíquota de 1%, e o valor corrigido passou a ser 24,19%.

Além disso, ao verificar os pagamentos efetuados pela empresa constatou-se que a retenção foi efetuada com base na alíquota de 1%, comprovando que o percentual incluído no BDI de 2% estava incorreto. Essa divergência resultou em prejuízo aos cofres públicos de R\$ 180.885,95, conforme demonstrado a seguir:

ITEM	CONTRATO (R\$)	ADITIVO (R\$)	REAJUSTE (R\$)	TOTAL (R\$)
BDI CONTRATO (25,98%)	11.683.146,29	740.790,44	306.796,15	12.730.732,88
BDI CORRIGIDO (24,19%)	11.517.145,08	730.234,84	302.437,00	12.549.846,93
			DIFERENÇA (R\$)	180.885,95



Em resposta, a Subsecretaria de Infraestrutura e Apoio Educacional da Secretaria de Estado de Educação afirma que:

[...] não se admite a impugnação da taxa de BDI consagrada em processo licitatório plenamente válido sem que esteja cabalmente demonstrado que os demais componentes dos preços finais estejam superestimados, resultando em preços unitários completamente dissociados do padrão de mercado. Na avaliação financeira de contratos de obras públicas, o controle deve incidir sobre o preço unitário final e não sobre cada uma de suas parcelas individualmente.

(...)

No tocante ao item segurança do trabalho, cabe destacar que essa nomenclatura vem sendo utilizada no BDI das obras da Secretaria de Educação desde o ano de 2003 (Norma de serviço nº 01/2003). Naquela época se referia às exigências quanto à segurança e higiene do trabalho, (...) visto que eram consideradas despesas indiretas, pois não eram computados nos orçamentos como custo direto, sendo aplicado o percentual de 3%.

Em janeiro de 2008 foi elaborada a Norma de Serviço nº 01/2008 estabelecendo um novo BDI para obras da SEEDF, cujo percentual relativo à segurança do trabalho passou para 1%. (...)

Vale aqui destacar que esta Secretaria também utiliza, como referencial para elaboração de seus orçamentos de obras e as despesas referentes ao BDI, os parâmetros utilizados pela Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil – NOVACAP. Sendo aquela companhia no período de 2013/2014 praticava um BDI de 26,59%.

Quanto ao ISS presente na composição do BDI na alíquota de 2%, esclarecemos que a mesma está em conformidade com o art. 38 do Decreto Distrital nº 25.508/2005, de 19 de janeiro de 2005, que regulamenta o imposto sobre serviços.

Não obstante a resposta da SEEDF, o Controle Interno ratifica a constatação, visto que a construção do prédio escolar está sendo custeado pelo FNDE, cabendo ao GDF apenas a contrapartida, e como órgão federal precisa cumprir a legislação dos órgãos de controle federais, o Decreto nº 7983/2013 e Acórdão TCU nº 2622/2013.

Causa

Inobservância da legislação quanto à composição do BDI, bem como das alíquotas tributárias durante a elaboração e a execução da Escola Técnica do Guará.



Consequência

Prejuízo ao erário por utilizar na composição do BDI uma alíquota a maior e fazer o pagamento utilizando uma alíquota menor.

Recomendação

Reter o valor de R\$ 180.885,95 nas parcelas de pagamentos restantes e instaurar procedimento apuratório de responsabilização, quanto à inserção de percentual superior ao que preconiza a Legislação.

3 - UTILIZAÇÃO DE PLANILHA DE COMPENSAÇÃO NO CÁLCULO DO ADITIVO CONTRATUAL

Fato

Ao observar os cálculos das planilhas que geraram o primeiro termo aditivo, em 18/05/2017, no montante de R\$ 740.790,44, foi verificado que houve a utilização do critério de compensação dos acréscimos com os decréscimos. Embora, neste caso, não ter havido a extrapolação do valor percentual de aditivo e dedutivo, convém alertar para utilização dos critérios legais vigentes.

Esta prática de compensação é considerada como inadequada pela PGDF (Pareceres nº 625/2012 e 1540/2012 - PROCAD), pelo TCDF (Decisão nº 5747/2010) e pelo TCU (Acórdãos nº 2206/2006, 1080/2008, 1192/2009, 749/2010, 15599/2010, 2819/2011 e 2530/2011, todos do Plenário).

O limite de aditamento é de 25% para construção e 50% para reforma e deve considerar individualmente os acréscimos e supressões, vedada a possibilidade de compensação entre um ou outro percentual.

Em resposta, a Subsecretaria de Infraestrutura e Apoio Educacional da Secretaria de Estado de Educação esclarece conforme a seguir:

[...] frisamos que esta área técnica prioriza sempre atender as recomendações apresentadas pela PGDF, TCDF e demais órgãos de controle e fiscalização; entretanto, quanto à orientação, entendemos que cabe às Unidades jurídicas no âmbito do Governo do Distrito Federal se manifestar a cerca da legislação vigente, visto que todos os termos aditivos de obras celebrados por esta Secretaria são objetos de análise das mesmas.



Não obstante a resposta da SEEDF, o Controle Interno ratifica a constatação, tendo em vista que existe uma legislação vigente, supracitada acima, que considera inadequada a prática de compensação em aditivos, não há que se falar do não cumprimento apenas porque as unidades jurídicas não se manifestaram acerca da legislação vigente.

Causas

- a) Deficiência na elaboração do Projeto Básico;
- b) Não-atendimento das orientações da PGDF, TCDF e TCU.

Consequência

Possibilidade de pagamento indevido com a aprovação irregular dos aditivos.

Recomendação

Notificar a equipe técnica da necessidade de criar um documento técnico de atualização da legislação vigente no momento de elaboração de cálculos para os contratos de obras.

IV - CONCLUSÃO

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

GESTÃO	SUBITEM	CLASSIFICAÇÃO
GESTÃO DE SUPRIMENTOS DE BENS E SERVIÇOS	2	Falha Grave
GESTÃO DE SUPRIMENTOS DE BENS E SERVIÇOS	1 e 3	Falhas Médias

Brasília, 25 de julho de 2018.

CONTROLADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL