



Governo do Distrito Federal
Controladoria-Geral do Distrito Federal
Subcontroladoriade Controle Interno

RELATÓRIO DE AUDITORIA ESPECIAL Nº 1/2017 - DINOE/COLES/SUBCI/CGDF

Unidade : Fundação de Apoio à Pesquisa
Processo nº: 480.000.622/2016
Assunto : Edifício Sede de Governança do Parque Tecnológico Cidade Digital
Exercício : 2016

Senhor Diretor,

Folha:
Proc.: 480.000.622/2016
Rub.:..... Mat. nº.....

Apresentamos o Relatório de Auditoria Especial, que trata dos exames realizados sobre os atos e fatos dos gestores da Fundação de Apoio à Pesquisa, referente ao período de 4/11/2016 a 16/12/2016, por determinação desta Subcontroladoriade Controle Interno e consoante Ordem de Serviço nº 158/2016 – SUBCI/CGDF, de 3 de novembro de 2016.

I - ESCOPO DO TRABALHO

Os trabalhos de auditoria foram realizados na sede da Fundação de Apoio à Pesquisa, no período de 8/11/2016 a 16/12/2016, objetivando verificar a execução do Parque Tecnológico do Distrito Federal.

A execução desta auditoria considerou o seguinte problema focal:

Em que medida, os contratos referentes às Obras, sob análise, estão de acordo quantitativamente e qualitativamente com os desembolsos financeiros, ocorridos até a data da avaliação?

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 - DESENVOLVIMENTO DA AUDITORIA

1 - PONTO CRÍTICO DE CONTROLE - Falha na fiscalização dos contratos



1.1 - Há fiscalização efetiva das obras por parte do contratante?

1.1.1 - FALHAS NO PROJETO BÁSICO.

Fato

Ao analisar o processo nº 112.005.235/2011, que trata da construção do Edifício Sede de Governança FAP/DF do Parque Tecnológico Capital Digital, foram observadas diversas falhas na elaboração do projeto básico, tendo em vista que durante o período executivo foi solicitado aditivo de valores para itens presumidamente obrigatórios na planilha de referência, senão vejamos:

- a) Automação do sistema eletromecânica e quadros de energia para sistema de ar-condicionado.
- b) Alteração do transporte de bota-fora – na planilha contemplava a distância de 600 a 800m, enquanto que deveria ser depositada a 18,40km de acordo com a justificativa encontrada nos autos folhas.
- c) Tratamento de superfície do concreto aparente.
- d) Adequação do reaterro das cortinas.

Além desses itens, houve alteração do projeto de fundações por falha no laudo de sondagem, visto que somente foram executados pela empresa Geoservice Geotecnia e Fundações Ltda. 10 furos de sondagem para mais de 10.000,00m² de construção, apesar de apresentar no laudo a justificativa de que tinha conhecimento de fatores regionais e experiência local que ajudariam a decidir e optar pelo tipo de fundação. Contudo, essa falha teve consequência no erro do projeto de fundações desenvolvida pela Quattor Engenharia Ltda e também no custo com o retrabalho de novo serviço de sondagem.

O Tribunal de Contas da União - TCU é enfático no Acórdão nº 397/2008 – Plenário quanto a não se poder licitar nem iniciar a execução com projetos básicos inadequados e desatualizados:

[...]

não se pode licitar e iniciar a execução de um empreendimento tão importante com projetos inadequados e desatualizados. Não se pode licitar um empreendimento de tal vulto com orçamento estimativo em grande parte genérico. sem se descuidar de garantir a qualidade das instalações projetadas, entendendo que o interesse público exige se adote os cuidados e estratégias que conduzam a uma obra que, além de econômica, precisa ser efetiva e atender com qualidade a todas as necessidades de um centro de lançamento moderno e eficiente.

[...]



O mesmo TCU no Voto do Acórdão nº 353/207 - Plenário já se manifestou a respeito da legalidade dos contratos oriundos de projetos básicos deficientes, conforme descrição a seguir:

[...]

4. Alterações que tenham como motivação exclusiva a correção de erros de projeto, envolvendo, o mais das vezes, aspectos eminentemente técnicos, de difícil ou impossível compreensão por parte de quem não dispõe dos conhecimentos específicos necessários, têm escassa senão inexistente fundamentação legal, e devem, por isso e por serem facilmente utilizáveis como reserva mental para manipulações indevidas, serem sempre alvo de suspeita acerca das suas reais finalidades. (...)

5. Até que ocorra o equacionamento dessa grave falha administrativa, restará à Corte de Contas, sempre que confrontada com a prática por tudo perniciososa da revisão contratual indiscriminada, perquirir minudentemente de suas verdadeiras intenções e aplicar as cominações previstas em lei a todos os responsáveis pelas alterações indevidas, inclusive, se for o caso, os autores de projetos ineptos. Além disso, é bom lembrar que, nos exatos termos do art. 7º, § 6º, da Lei 8.666/1993, são nulos de pleno direito os atos e contratos derivados de licitações baseadas em projeto incompleto, defeituoso ou obsoleto, devendo tal fato ensejar não a alteração do contrato visando à correção das imperfeições, mas sua anulação para realização de nova licitação, bem como a responsabilização do gestor faltoso. (grifo nosso).

[...]

Causa

- 1) Elaboração de projeto básico sem considerar os elementos necessários e suficientes, desprovido da precisão adequada para caracterizar a obra objeto da licitação.
- 2) Não apresentação de desenhos, memoriais e especificações que proporcionassem a ciência dos detalhes construtivos;
- 3) Deficiência na elaboração da planilha orçamentária.

Consequência

- 1) Inobservância à legislação de licitações;
- 2) Possibilidade de gerar prejuízo ao erário;
- 3) Descaracterização do objeto licitado.

Recomendação:

- a) Notificar as áreas responsáveis acerca da necessidade de elaboração de projeto básico e o projeto executivo em estrito atendimento às normas legais, especificamente em relação à precisão de seu detalhamento e desenvolvimento;



- b) Instaurar procedimento apuratório para verificar a responsabilidade pela aprovação de projeto básico deficiente.

1.1.2 - SOBREPREGO POR DESCUMPRIMENTO DO VALOR DO BDI ESTABELECIDO NO ACÓRDÃO Nº 2622/2013 – TCU.

Fato

Ao analisar a planilha de Benefícios e Despesas Indiretas - BDI de serviços da vencedora da licitação, que culminou com o contrato FAP nº 25/2014, foi verificado o valor de 26,59%, e BDI de equipamentos no valor de 10,29%. A auditoria observou que se encontrava acima do estabelecido no Acórdão TCU nº 2622/2013, visto que para obras de construção de edifícios o percentual de BDI ali informado é para o 1º quartil - 20,34%, médio - 22,12% e 3º quartil 25%.

A diferença foi identificada porque houve uma sucessão de inadequações no estudo do BDI, a taxa de administração central foi de 7,7% quando o máximo admitido no 3º quartil é de 5,5%, a despesa financeira foi de 1,50% quando o máximo admitido no 3º quartil é de 1,39% e o seguro/garantia foi de 1,23% quando o máximo admitido no 3º quartil é de 1,0%.

Com o advento da Lei nº 12.844/2013, a empresa AJL Engenharia e Construção EIRELI, CNPJ 32.913.725/0001-67, aderiu a desoneração da folha de pagamento e foi acrescentado o percentual de 2% correspondente a Contribuição Previdenciária sobre Receita Bruta (CPRB), passando a utilizar o valor do BDI de 29,31%

Diante disto, a auditoria utilizou como referência o 3º quartil estabelecido pelo Acórdão com o acréscimo da desoneração e fez o cálculo do sobrepreço contratual, conforme a seguir:

	Caso 1 – Licitação(BDI 29,31%)	Caso 2 –BDI ajustado(27%)
Valor do custo direto (R\$)	23.473.044,00	23.473.044,00
BDI(R\$)	6.879.949,24	6.337.721,92
Valor total(R\$)	30.352.993,24	29.810.765,92
	Diferença apurada (R\$)	543.227,32

Causa

Não observou as determinações do Acórdão TCU nº 2622/2013 para estipular parâmetros de percentuais aceitáveis para taxas de BDI em função de cada do tipo de obra.



Consequência

- 1) Possibilidade de equívocos ou distorções nos preços contratados;
- 2) Sobrepreço decorrente de BDI excessivo.

Recomendação:

- a) Efetuar o ajuste no valor total contratual, conforme os parâmetros estabelecidos no Acórdão TCU nº 2622/2013-Plenário, para evitar equívocos ou distorções nos preços contratados com a Administração Pública.
- b) Instaurar procedimento apuratório visando identificar os responsáveis e ressarcimento dos danos decorrentes da utilização de percentual de BDI acima do estabelecido no Acórdão TCU nº 2622/2013-Plenário.

1.1.3 - EXECUÇÃO DE SERVIÇOS SEM COBERTURA CONTRATUAL.

Fato

A auditoria observou mediante visita a obra e por meio do relatório fotográfico e de sondagem, bem como projeto de estacas constantes nos autos, que os serviços propostos no aditivo foram realizados antes da readequação formal do contrato, tais como: transporte local com caminhão basculante 6m³ para distâncias superiores a 4 km, novo projeto de fundação, novo serviço de sondagem, reaterro de vala com material reaproveitado com motoniveladora e compressor vibratório e as estacas do bloco A e C.

Vale lembrar que alterações contratuais não contempladas em termo de aditivo podem configurar contrato verbal, em afronta ao art. 60 da Lei nº 8.666/93. O cumprimento das formalidades de alterações contratuais carece cumprir todas as etapas do aditivo, desde a solicitação e fundamentação, verificação de disponibilidade orçamentária, exame de legalidade pelo jurídico, e o juízo do fiscal do contrato e do ordenador de despesas.

Este entendimento também encontra abrigo no Acórdão TCU nº 2053/2015 - Plenário.

[...]

as eventuais alterações de projeto devem ser precedidas de procedimento administrativo, no qual fique adequadamente consignada a motivação das alterações tidas por necessárias, que devem ser embasadas em pareceres e estudos técnicos pertinentes.

[...]



Causa

Execução de serviços sem a devida formalização contratual.

Consequência

A possibilidade de desvios na execução do objeto, serviços com preços acima do mercado, qualidade deficiente, bem como malversação de recursos.

Recomendação:

Instaurar procedimento apuratório para verificar a responsabilidade da execução de serviços sem a cobertura contratual.

1.1.4 - INADEQUAÇÃO DE ITEM PLEITEADO NO ADITIVO CONTRATUAL.

Fato

Ao observar as folhas de despacho 3.590 a 3600 do processo nº 112.005.235/2011, foram encontradas as justificativas para celebração do aditivo contratual no valor de R\$ 2.440.026,37, sendo R\$ 2.947.630,84 de acréscimo (9,28%) e R\$ 507.604,47 de supressão (1,61%).

Nesse sentido, vale destacar que o Contrato nº 25/2014 – SECTI recebeu Ordem de Serviço em 24/11/2014 e teve a execução paralisada por determinação da Novacap no período de 1º/1/2015 a 30/9/2016. Entretanto, o primeiro item pleiteado no aditivo foi administração local, com custos de 1 auxiliar administrativo, 1 engenheiro/arquiteto pleno e 1 posto de vigilância 24 horas por um período de 9 meses, perfazendo um valor de R\$ 225.040,50.

A auditoria recomendou na Solicitação de Auditoria nº 7/2016 que este item fosse reavaliado, visto que teve apenas 1 mês de execução de obra, e ao ver o relatório fotográfico contido nos autos, observou a realização de apenas a limpeza do terreno, o abrigo provisório e o cercamento do terreno com tapume. Em resposta a este questionamento, o [REDACTED] - Fiscal de obras/SEREO e [REDACTED] - Chefe do SEREO/DEDI/DE, informaram que:

[...]

A obra ficou com seus serviços interrompidos por período de 9 (nove) meses, e foi mantida equipe mínima ao canteiro para guarda, zelo e demais serviços administrativos necessários a manutenção do contrato nº 25/2014- SECTI junto a administração pública. Então, entende-se, S.M.J., que a equipe mobilizada é procedente.

[...]



Apesar de a Unidade ter apresentado a resposta quanto ao questionamento da Solicitação de Auditoria nº 7/2016, entende-se que não encontra razoabilidade e proporcionalidade, tendo em vista que as atividades intelectuais desempenhadas por Engenheiro e Auxiliar Administrativo só ocorrem caso a obra esteja em curso, logo, não havendo obra, não há trabalho a ser desempenhado e conseqüentemente medição de serviços.

Além disso, o Tribunal de Contas da União - TCU já se pronunciou a respeito do pagamento dos custos de Administração Local com desproporcionalidade ao andamento físico da obra, conforme Acórdão 3103/2010 - Plenário.

[...]

é recomendável que o pagamento desses itens seja realizado proporcionalmente à execução da obra,

[...]

A auditoria entende que apenas a apresentação da justificativa da empresa de que teve a equipe mobilizada pelos 9 meses da paralisação não se sustenta, seria necessário que fosse apresentado a folha de pagamento dos empregados mês a mês, bem como o pagamento das obrigações sociais.

Causa

Ausência de documentação que comprove que a equipe ficou mobilizada nos 9 meses de paralisação da obra.

Consequência

Possível prejuízo ao erário por pagamento indevido de serviço não executado.

Recomendação:

- a) Notificar a área responsável acerca da fiscalização de obras, da necessidade de detalhar com maior precisão os documentos a serem entregues, bem como implementar mecanismos de controle e efetiva fiscalização;
- b) Abrir procedimento apuratório visando identificar as responsabilidades, caso seja mantido o item de administração local, sem o devido detalhamento dos serviços executados.

1.1.5 - NECESSIDADE DE REAVALIAÇÃO DA CLÁUSULA 6.3 NO PRIMEIRO TERMO ADITIVO.



Fato

Ao observar o primeiro termo aditivo, em 25/5/2016, no processo nº 290.000.133/2014, em que há alteração da parte contratante com a exclusão da SECTI/Casa Civil, permanecendo apenas a FAP/DF e a inclusão da Novacap (interveniente anuente/cessionária), foi verificada a inclusão da cláusula 6.3:

6.3 – os pagamentos serão realizados pela FAP/DF, diretamente à contratada, **sem qualquer responsabilidade solidária ou subsidiária da Novacap**, após a emissão da autorização do pagamento – AP pelas contratantes. (grifo nosso)

Tal cláusula isenta a responsabilidade da Novacap, que é a parte ativa na atividade de fiscalização da obra. Contudo, foi verificado que a Instrução nº 31 da Fundação de Apoio à Pesquisa do Distrito Federal, 15/6/2016, DODF nº 128 designou os servidores da Novacap, mediante o Ofício nº 376/2016 - DE/NOVACAP, [REDACTED] (titular) e [REDACTED] (suplente) como fiscais da obra do Contrato nº 25/2014 e designou [REDACTED] (titular) e [REDACTED] (suplente), como representantes da FAP/DF para acompanhar e fiscalizar os demais atos administrativos decorrentes da fiscalização da obra exercida pela Novacap.

Dessa forma, ao analisar o processo nº 193.001.049/2014, referente aos pagamentos da Construção do Edifício Sede de Governança FAP/DF do Parque Tecnológico Capital Digital, foi observado que na Comissão de executores, designada pela Portaria Conjunta nº 5, de 24/9/2014, embora todos os membros fossem integrantes da carreira de gestores de políticas públicas e servidores da FAP, existia um membro com formação em engenharia civil. Com essa composição anterior era possível efetuar uma avaliação mais apurada das questões técnicas com apontamentos de inconsistências e glosas de notas fiscais atestadas pelo fiscal da obra, que podemos exemplificar com trechos do relatório nº 002/2016, fls 973/977.

[...]

2.1 O resultado relativo à soma das porcentagens de alguns serviços medidos e pagos no período de 2/12/2014 a 31/12/2015, com porcentagens destes mesmos serviços medidos no período de 1º/1/2016 a 29/2/2016, já faturados e aguardando liberação de pagamento, não correspondem à porcentagem de execução da obra realizada (...)

2.2 Embora não seja função desta Comissão Executora conferir a execução dos serviços na obra, uma vez que a insituição responsável pela fiscalização, controle e acompanhamento da execução da obra, incluindo o preparo das medições e atesto da execução e a respectiva fatura para a liberação dos recursos é a NOVACAP, esta Comissão verificou, durante a visita a obra na data de 14/3/2016, que alguns serviços já pagos e/ou faturados e atestados para pagamento, que estão de acordo com as etapas previstas no cronograma físico-financeiro, não correspondem fielmente aos serviços executados.

[...]



Da forma que ficou estabelecida a cláusula 6.3, caso haja algum equívoco no curso da fiscalização por parte da Novacap, a responsabilidade recairá exclusivamente sobre quem executou o pagamento, que no caso em análise é a FAP, que não dispõe de expertise para averiguar questões relacionadas às etapas construtivas da obra.

Causa

Inclusão de cláusula contratual que exime a interveniente de qualquer responsabilidade solidária.

Consequência

Haver pagamentos de serviços indevidos e mal executados.

Recomendação:

Retirar a cláusula contratual 6.3 que isenta a responsabilidade solidária da interveniente, no caso a Novacap, visto que só os seus servidores que possuem a expertise técnica e atestam a perfeita execução e pertinência com os projetos, especificações e cronograma da obra.

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 e 1.1.4	Falhas Graves
GESTÃO DE SUPRIMENTOS DE BENS E SERVIÇOS	1.1.5	Falhas Médias

CONTROLADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL