



RELATÓRIO DE INSPEÇÃO nº 6/2017- DINOE/COLES/SUBCI/CGDF

Unidades : Companhia Imobiliária de Brasília e Companhia Urbanizadora da Nova Capital de Brasília
Processo nº : 480.000.087/2015
Assunto : Inspeção no Contrato nº 63/2014 - TERRACAP e processos correlatos
Exercício : 2015

Senhor Coordenador,

Apresentamos o Relatório de Inspeção, que trata dos exames realizados sobre os atos e fatos dos gestores da Companhia Imobiliária de Brasília, referente ao período de 1º/1/2014 a 31/1/2015, por determinação desta Subsecretaria de Controle Interno e consoante Ordem de Serviço nº 28/2015 – SUBCI/CGDF.

I - ESCOPO DO TRABALHO

Os trabalhos de inspeção foram realizados na sede da Companhia Imobiliária de Brasília, no período de 4/2/2015 a 23/2/2015, objetivando apurar os procedimentos adotados para recepção de etapa da Fórmula Indy em Brasília.

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

A auditoria foi realizada por amostragem visando os processos nº 111.001.072/2014, 111.001.270/2014, 111.003.467/2013, 111.000.845/2014 e demais processos correlatos.

Informamos que o Relatório Preliminar de Inspeção nº 01/2015-DIRAP/CONAE/SUBCI/CGDF foi enviado em 31/8/2015 para a Companhia Imobiliária de Brasília e para a Companhia Urbanizadora da Nova Capital e até o presente momento, não foi enviada resposta quanto ao conteúdo ali apresentado.

II – IMPACTOS NA GESTÃO

Na sequência serão expostos os resultados das análises realizadas na gestão das unidades envolvidas.

1 - GESTÃO DE SUPRIMENTOS DE BENS E SERVIÇOS

1.1 - IRREGULARIDADES NA CONTRATAÇÃO DA TV BANDEIRANTES PARA REALIZAÇÃO DA ETAPA BRASÍLIA DE FÓRMULA INDY



Fato

Da análise processual dos autos, verificou-se que o Governo do Distrito Federal demonstrou, no ano de 2012, interesse em ver sediado em Brasília o evento de Moto GP.

Por conseguinte, em março de 2014, em data que não se pode precisar, o então Governador do Distrito Federal assinou Termo de Compromisso com a Rede de Rádio e Televisão Bandeirantes LTDA - BAND, visando à promoção turística e a divulgação de Brasília. Neste documento houve a disposição do GDF em envidar esforços para viabilizar a realização da etapa brasileira de Fórmula Indy em Brasília nos anos de 2015, 2016, 2017, 2018 e 2019, comprometendo-se, ainda, em arcar com retribuição no valor de US\$ 15.898.369,00 por ano à BAND.

Posteriormente foi celebrado o Contrato nº 63/2014, objeto do Processo nº 111.001.072/2014, entre a Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal - TERRACAP e a Rede de Rádio e Televisão Bandeirantes LTDA, no qual foram reproduzidas, basicamente, as mesmas cláusulas e valores do referido termo de compromisso.

No entanto, o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios – MPDFT, por meio de Ação Civil Pública nº 08190.063947/14-02, representou contra o supracitado Termo de Compromisso, em razão da nulidade dos atos que criaram obrigações, tanto para o Governo do Distrito Federal quanto para a TERRACAP.

Nesse mesmo sentido, o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios – TJDFT, por meio da Ação Civil Pública nº 2015.01.1.008813-6, decidiu pela suspensão do pagamento à BAND, pelo Distrito Federal e pela TERRACAP, até nova determinação daquele juízo, de toda e qualquer obrigação que tivesse por base o referido termo de compromisso.

Cabe acrescentar que o MPDFT ingressou com ação de improbidade administrativa junto ao TJDFT, Processo 2015.01.1.015282-3, contra o ex-governador do DF, [REDACTED]; a ex-presidente da TERRACAP, [REDACTED] o ex-secretário de Publicidade Institucional, [REDACTED]; o ex-chefe da Assessoria de Comunicação da TERRACAP, [REDACTED]; e o ex-diretor financeiro da TERRACAP, [REDACTED] devido às irregularidades relativas à realização da Etapa Brasília de Fórmula Indy.

Em análise ao Processo nº 111.001.072/2014 foi verificado o que se segue:

1 – Irregularidades quanto à formalização e publicidade do Termo de Compromisso

Não consta a assinatura de testemunhas e a data de assinatura do referido documento, sendo evidenciado apenas o mês e ano de assinatura.

Foi verificado ainda que não foi localizada a publicação oficial do referido Termo de Compromisso no DODF, afrontando, desta forma, o princípio da publicidade e tornando o ato ineficaz juridicamente.

Não obstante, a assinatura do Termo de Compromisso, com natureza de contrato, sem observância à Lei de Licitações e Contratos, o ajuste contraria o princípio da legalidade.

2 – Assinatura de Termo de Compromisso sem a devida anuência da assessoria jurídica

Verificou-se que o Termo de Compromisso, assinado no mês de março de 2014, foi enviado para análise jurídica em 03 de abril de 2014, tendo a Assessoria Jurídica da TERRACAP - ACJUR somente se manifestado em 30 de julho de 2014, por meio do Parecer nº 0711/2014-ACJUR, fls. 342/350.

Apesar da intempestividade na análise jurídica do referido Termo, ações oriundas do supracitado documento prosseguiram a exemplo do Convênio nº 47/2014, firmado entre a então Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP e a Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil – NOVACAP, em 22 de julho de 2014, tendo como objeto o estabelecimento de mútua cooperação entre os supracitados partícipes mediante a alocação de recursos da TERRACAP à NOVACAP destinados à contratação de serviços técnicos de consultoria especializada, no valor de R\$ 7.279.952,47.

3 – Ausência de Memória de Cálculo e descrição genérica dos retornos esperados

Verificou-se que nos autos não consta Memória de Cálculo que sustentasse os valores estimados de receita gerada com gastos diretos.

Faz-se oportuno mencionar que o valor de US\$ 15.898.369,00 por ano, a ser pago à BAND para a realização da Etapa Brasília de Fórmula Indy, diz respeito a somente o direito de realizar o evento, sendo que os demais custos com reforma e adaptação do Autódromo Nelson Piquet alcançariam o montante de R\$ 312.292.030,82, após o redimensionamento do projeto, conforme verificado no Ofício nº 241/2014 – DOE/NOVACAP, fl. 66, Processo nº 111.001.270/2014.

Não obstante, à fl. 23, foi apontada uma estimativa de receita direta gerada com a realização do evento de R\$ 98.000.000,00. No entanto, as informações trazidas no bojo do processo se limitaram à exposição desses valores, sem descrever de forma pormenorizada a fundamentação para os valores apontados. Além de se limitar a esta descrição genérica, este estudo foi atribuído ao Observatório do Turismo do Distrito Federal – UNB, sem nenhum documento que confirmasse a veracidade das informações no tocante à fonte e ao detalhamento dos dados apresentados.

Além disso, vale frisar que a ausência de memória de cálculo torna impossível a mensuração das variáveis adotadas e, por consequência, a realização de uma crítica quanto à metodologia adotada e sua consistência.

4 – Ausência de estudos prévios à assinatura do Termo de Compromisso que demonstrassem a razoabilidade do projeto e dos gastos necessários à execução

Em análise aos autos, não foi encontrado Projeto Básico com estudos prévios à assinatura do Termo de Compromisso e do Contrato nº 63/2014.



A ausência do supracitado documento demonstra falta de planejamento por parte dos gestores ao assinar um Termo de Compromisso para realização de evento de tamanho vulto e complexidade sem sequer o conhecimento do total do volume de recursos a serem despendidos. Tal fato contraria o princípio da motivação, previsto na Lei nº 9.784/1999, recepcionada pela Lei Distrital nº 2.834/2001.

Prova disso são os valores referentes ao redimensionamento do projeto previsto para obras no autódromo que foram inicialmente estimados em R\$ 98.000.000,00 e posteriormente majorados, alcançando o montante de R\$ 312.292.030,82, conforme verificado no Ofício nº 241/2014 – DOE/NOVACAP, fl. 66, Processo nº 111.001.270/2014.

Não obstante, à fl. 588, restou evidenciado que não havia estudo nem mesmo quanto aos gastos necessários ao pagamento do montante de US\$ 15.898.369,00, referente ao direito à realização do evento à BAND. Haja vista que, somente após a emissão pela BAND da nota fiscal referente à 4ª parcela, no valor de R\$ 6.556.325,95, a TERRACAP, verificou ausência de dotação orçamentária para cumprir com a obrigação pactuada e solicitou ao GDF providências no sentido de firmar parcerias para colaborar com as despesas decorrentes do contrato em questão.

5 –Inexistência de planejamento, estimativa real e recursos para arcar com as despesas

Após a assinatura do Termo de Compromisso firmado entre o Governo do Distrito Federal - GDF e a Rede de Rádio e Televisão Bandeirantes LTDA – BAND, fls. 05/09, no valor de U\$ 15.898.369,00, à época R\$ 37.233.980,20, foram pagas, no exercício de 2014, 3 parcelas que totalizaram R\$ 17.565.000,00, restando o montante de R\$ 19.668.977,85, a ser quitado nos meses de janeiro, fevereiro e março de 2015.

No entanto, foi declarado, por meio do Despacho nº 0001/2015 – DIPLA, fl. 591, que o valor contemplado na Proposta Orçamentária 2015, no Programa de Trabalho 23.811.6206.4091.5805 – Apoio a Projetos Esportivos, era de R\$ 5.540.000,00, evidenciando um déficit de R\$ 14.128.977,85 para a quitação do saldo junto à BAND.

Não obstante, verificou-se em análise ao Despacho nº 0517/2014 – DIPLA, de 07/08/2014, fl. 352, a intempestividade na informação sobre o Programa de Trabalho ao qual seria classificada a despesa, haja vista o interstício entre o Termo de Compromisso, assinado em dia incerto de março de 2014, cujas obrigações foram assumidas junto à BAND, e a data de publicação de documento com indicação da fonte de recursos, em 07 de agosto 2014.

De acordo com o § 2º do art. 7º da Lei nº 8.666/93, as obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

[...]

III – houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma;

[...]

De acordo com o § 6º do artigo 7º da Lei nº 8.666/93, a infringência do disposto neste artigo implica a nulidade dos atos ou contratos realizados e a responsabilidade de quem lhes tenha dado causa.

Por fim, o art. 8º da Lei nº 8.666/93 afirma o seguinte:

[...]

A execução das obras e dos serviços deve programar-se, sempre, em sua totalidade, previstos seus custos atual e final e considerados os prazos de sua execução.

[...]

6 – Ato antieconômico.

Analizamos o Processo nº 111.001.072/2014, referente ao Termo de Compromisso assinado entre o Governo do Distrito Federal - GDF e a Rede de Rádio e Televisão Bandeirantes LTDA - BAND, fls. 05/09, que teve por objeto a realização da Etapa Brasil de Fórmula Indy 2015, no valor de US\$ 15.898.369,00. Verificamos tratar-se de ato antieconômico a assunção de compromissos com elevada contraprestação pecuniária, sem a demonstração, em processo específico, da razoabilidade dos gastos e do atingimento do interesse público, por afronta, dentre outros, aos princípios da motivação, insculpido no art. 19 da Lei Orgânica do Distrito Federal c/c art. 37 da Constituição Federal, e da economicidade, insculpido no art. 70 da Constituição Federal,.

Não obstante, vale lembrar que o então Governador fora notificado pelo TCDF, sobre a insuficiência financeira registrada no final de 2013, sendo alertado quanto à necessidade do estrito cumprimento do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF ao final do exercício corrente, por se tratar do último ano de mandato deste, conforme decisão proferida, a saber:

[...]

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu:

(...)

IV – tendo em conta a insuficiência financeira registrada ao final de 2013, em cumprimento ao disposto no art. 59, § 1º, inciso V, da Lei Complementar nº 101/00 (LRF), alertar o senhor Governador do Distrito Federal, a Secretaria de Estado de Planejamento e a Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal quanto à necessidade do estrito cumprimento do art. 42 da Lei Fiscal ao final do exercício corrente, por se tratar do último ano de mandato da chefia do Poder Executivo.

(...)

7 – Assinatura de Termo de Compromisso – TC sem a devida autuação de processo

Verificou-se que o supracitado processo foi encaminhado para autuação em 09/07/2014, enquanto o Termo de Compromisso foi assinado meses antes, em dia incerto do mês de março de 2014.



Resta claro, desta forma, que tanto o TC como os demais documentos conexos a este tramitaram entre os diversos órgãos e setores da Administração Pública sem que existisse processo regularmente instruído tratando da matéria, contrariando os princípios do devido processo legal, transparência, legitimidade, segurança jurídica e legalidade.

Vale ressaltar que a intempestividade da autuação processual contrariou o disposto no inciso V do parágrafo único do art. 2º da Lei nº 9.784/99, recepcionada pela Lei Distrital nº 2834/2001, frustrando a divulgação oficial dos atos administrativos.

8 – Desequilíbrio entre os deveres das partes no contrato de cessão do Autódromo Nelson Piquet.

De acordo com o Contrato TERRACAP nº 63/2014, caberia à BAND, na condição de contratada, realizar em 2015 a etapa brasileira de Fórmula Indy no Autódromo Nelson Piquet. Todavia, verificou-se que a cessão do Autódromo pela TERRACAP à BAND para a realização dessa prova acabou por gerar uma excessiva oneração aos cofres da Contratante.

Um contrato nasce do acordo de vontade das partes, no entanto, o art. 421 do Código Civil preceitua que a liberdade de contratar será exercida em razão e nos limites da função social do contrato, ou seja, todo contrato tem um objetivo econômico, pois ninguém contrata para ter prejuízo e sim para alcançar o atendimento de sua necessidade e ter ganho patrimonial, qualquer que seja. Ademais, a Administração Pública deve firmar contratos administrativos para consecução de interesses públicos. Desta forma, deve se buscar o equilíbrio contratual, a equivalência entre as prestações para o alcance da função social preconizada pelo supracitado artigo.

No entanto, verificou-se no contrato em cotejo um grande desequilíbrio de obrigações entre a TERRACAP e a BAND. À contratada caberia basicamente:

- a) contratar, orientar e treinar profissionais para atuarem no evento, incluindo sistema de atendimento médico;
- b) sinalizar a pista;
- c) providenciar alvarás, licenças e autorizações relativas ao evento; e
- d) organizar e promover ampla divulgação do evento, inclusive com realização de cerimônia de lançamento oficial.

Já à contratante caberia:

- a) assegurar e custear as adaptações, manutenção e reformas necessárias no Circuito, incluindo itens de infraestrutura e medidas de segurança;
- b) providenciar a homologação da pista do autódromo pela Federação Internacional de Automobilismo – FIA;
- c) adequar o Circuito às normas e regulamentos imprescindíveis à realização do evento pela Fórmula Indy; e
- d) propiciar ações de segurança necessárias à realização do evento e também serviços de limpeza pública.

A TERRACAP repassaria à BAND o montante de US\$ 15.898.369,00 para realização do evento em 2015 e ainda teria de arcar com cerca de R\$ 312.292.030,82 para cumprir somente com suas obrigações referentes à reforma e à adequação do Autódromo. Além do repasse mencionado, a BAND seria a detentora da receita gerada pela venda de cotas de publicidade e de ingressos da etapa Brasília de Fórmula Indy.

De acordo com a situação posta, a BAND, mesmo sendo promotora do evento, não assume o risco do negócio proposto, transferindo grande parte do ônus do ajuste à TERRACAP e sendo remunerada por tal fato.

Segundo informações constantes do documento intitulado Fórmula Indy Brasília – Impactos Econômicos e Benefícios para Brasília, fls. 18/39, haveria um retorno direto de R\$ 98 milhões para a economia do DF, além de uma arrecadação de 20% sobre esse valor a título de imposto sobre serviços – ISS. Porém, conforme já explanado anteriormente, não foi apresentada a memória de cálculo para esses valores, o que impossibilita a avaliação dos dados sugeridos pela organização.

Logo, não há que se falar em equivalência de obrigações no referido acordo, haja vista a discrepância entre obrigações e remunerações das partes.

Por fim, resta clara a disparidade entre os supostos ganhos diretos e indiretos por parte do GDF e o montante de recursos que seriam investidos para a realização do evento.

Em resposta ao Relatório Preliminar de Inspeção nº 02/2015 – DIRAP/CONAER/SUBCI/CGDF, a TERRACAP se manifestou, por meio do Despacho TERRACAP/PRESI/DITEC/GEREN (1746735), no corpo do processo SEI nº 0480.0000.6241/2017-45 que: *“esse item está sendo tratado no setor competente da Terracap”*.

Apesar de a Unidade ter informado que o tema está sendo tratado, não foi verificado nenhuma providência concreta para o atendimento da recomendação.

Causa

Falhas no decorrer do processo de planejamento, procedimento licitatório e execução do Termo de Compromisso e do Contrato nº 63/2014.

Consequência

Risco de prejuízo aos cofres da entidade em virtude da falta de planejamento e da má execução do contrato.



Recomendação

À TERRACAP:

Instaurar processo de sindicância com vistas a apurar a responsabilidade de empregados da Companhia Imobiliária de Brasília na participação de atos que culminaram nas falhas citadas; e

Instaurar Tomada de Contas Especial (TCE) relativa à não consecução dos objetivos dispostos no Termo de Compromisso e Contrato firmados para realização da Etapa Brasília de Fórmula Indy, tendo em vista a participação de ex-dirigentes da TERRACAP e de outros ex-dirigentes do Governo do Distrito Federal, considerando, ainda a complexidade e relevância da matéria e a inexistência de condições objetivas no âmbito da TERRACAP para condução da tomada de contas especial.

1.2 - UTILIZAÇÃO DE CONTRATO COM OBJETO NÃO CONDIZENTE À REFORMA DO AUTÓDROMO INTERNACIONAL NELSON PIQUET

Fato

Conforme o Processo nº 111.0001.270/2014, fls. 173/176, foi firmado Convênio nº 71/2014 entre a Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP e a Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil – NOVACAP. Esse convênio tinha como objeto “o estabelecimento de mútua cooperação entre os convenientes mediante a alocação de recursos pela TERRACAP à NOVACAP para a execução da obra de reforma e adequação do Autódromo Internacional Nelson Piquet, situado no imóvel denominado por Centro Esportivo de Brasília”.

A NOVACAP, para realização da obra de reforma do Autódromo, utilizou o já vigente Contrato nº 737/2009, Termo Aditivo “K”, firmado com a Empresa BASEVI Construções, CNPJ nº 00.016.576/0001-47, conforme Processo nº 112.005.931/2014, fls. 100/104 c/c 210/221. Esse contrato tinha como objeto a execução de serviços especializados em 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-DF, nos termos do Processo nº 112.005.931/2014, fl. 253 c/c 263.

Levando-se em consideração que o autódromo congrega um complexo de obras de engenharia especialmente destinado à realização de eventos automobilísticos de velocidade e de desempenho, não é condizente que, para a reforma de seu pavimento asfáltico, seja utilizado um contrato destinado à reforma de vias e logradouros públicos. As necessidades de projeto para pavimentação asfáltica de um autódromo não se coadunam plenamente com as de uma via pública, pois suas finalidades não são as mesmas.

Tal fato caracteriza burla à licitação pública.

Causa

Falha na operacionalização do Convênio para consecução plena de seu objeto

Consequência

Utilização de contrato genérico que não observa as peculiaridades construtivas necessárias à pavimentação asfáltica de um autódromo

Recomendação

À NOVACAP:

Apurar a responsabilidade pela utilização de contrato cujo objeto não atende às especificidades do Convênio nº 71/2014 – TERRACAP/NOVACAP.

À TERRACAP:

Quando da análise da Prestação de Contas do Convênio nº 71/2014, considerar o atendimento das recomendações presentes no ponto de auditoria 1.2 pela NOVACAP.

2 - GESTÃO FINANCEIRA**2.1 - REALIZAÇÃO DE DESPESA SEM PRÉVIO EMPENHO****Fato**

Ainda, no curso das atividades da Inspeção referente ao Autódromo Internacional Nelson Piquet, localizado em Brasília – DF, constatamos que a NOVACAP realizou despesas sem cumprir o rito ordinário de execução de despesa pública, no que diz respeito à fase do empenho.

O Processo nº 112.001.735/2014 trata da contratação de empresa especializada para prestar serviços de assessoramento técnico no desenvolvimento de projetos, especificações e acompanhamento das obras e serviços necessários à Reforma e Adequação do Autódromo Internacional Nelson Piquet.

Após os trâmites próprios necessários ao procedimento licitatório, a Unidade firmou o Contrato de Empreitada nº 582/2014 – ASJUR/PRES com a empresa Rígido Engenharia LTDA, CNPJ 02.438.730/0001-02, no valor de R\$ 7.136.762,62 (fls.454/464).

Ao analisar os Processos de pagamento nºs 112.004.659/2014, 112.005.833/2014 e 112.005.874/2014 oriundos dos serviços prestados pela Contratada constatamos que a NOVACAP efetuou os empenhos, após a apresentação das notas fiscais, o que contraria a Legislação pertinente, no que se refere à necessidade de emissão de Empenho anterior a execução da despesa.



PERÍODO	NOTA FISCAL E DATA DO ATESTE	EMPRESA	VALOR (R\$)	NE - DATA
Setembro / 2014	916 – 13/11/2014	Rígido	134.162,32	3784 – 9/12/2014
Outubro / 2013	918 – 10/12/2014	Engenharia	323.076,85	4040 – 18/12/2014
Novembro / 2013	919 – 17/12/2014	LTDA	400.316,34	4162 – 19/12/2014

De acordo com o art. 60 da Lei nº 4.320/1964, é vedada a realização de despesa sem prévio empenho, de modo que o empenho é restrito ao limite de crédito orçamentário. O procedimento adotado na situação mencionada contraria a Decisão nº 1.765/2005 do Tribunal de Contas do DF. Destaca-se que o empenho deve ser prévio à execução do serviço, ao registro contábil, à apropriação da despesa e o consequente pagamento da fatura ao fornecedor.

Ademais, a Constituição Federal, em seu art. 167, bem como o inciso III do § 2º do art. 7º da Lei nº 8.666/1993, impedem a contratação e consequentemente a assunção de despesas sem a previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações.

Causa

Autorização irregular de execução de contrato sem a emissão de empenho.

Consequência

Assunção de despesas que não dispunham de orçamento prévio, gerando risco de os serviços não serem pagos.

Recomendações

À NOVACAP:

a) Estabelecer rotina administrativa com o fim de garantir a emissão de Nota de Empenho previamente à liquidação da despesa, conforme disposto no art. 60 da Lei nº 4.320/1964; e

b) apurar a responsabilidade dos agentes que deram causa à referida assunção de despesas sem prévio empenho.

2.2 - SUBCONTRATAÇÃO SEM PREVISÃO CONTRATUAL E AUSÊNCIA DE CONTROLE SOBRE O RECOLHIMENTO DE ENCARGOS TRABALHISTAS.

Fato

No curso das atividades de Inspeção dos contratos referentes à reforma do Autódromo Internacional Nelson Piquet, mediante análise do Processo nº 112.001.735/2014, que versa sobre a contratação de empresa especializada para prestação de serviços de assessoria e supervisão - Rígido Engenharia LTDA, CNPJ 02.438.730/0001-02, ao valor de

R\$ 7.136.762,62, constatamos que a Contratada terceirizou 50% dos serviços objeto do contrato sem a anuência da NOVACAP.

Conforme informações repassadas pela Executora do Contrato nº 582/2014 – ASJUR/PRES, a relação de funcionários da empresa Rígido Engenharia exercendo atividades relacionadas com o citado contrato é a seguinte:

Nome	Função	CBO*	Salário	Período de Trabalho
[REDACTED]	Gerente de Monitoramento e Controle	**	R\$ 16.741,13	22/9/14 a 29/1/15
[REDACTED]	Gerente de Monitoramento e Controle	Não contabilizado na medição	R\$ 16.741,13	22/9/14 a 29/1/15
[REDACTED]	Coordenador Acompanhamento de Obra	Não contabilizado na medição	R\$ 10.911,28	22/9/14 a 29/1/15
[REDACTED]	Coordenador Acompanhamento de Obra	**	R\$ 10.911,28	1/11/14 a 29/1/15
[REDACTED]	Coordenador Acompanhamento de Obra	**	R\$ 10.911,28	1/11/14 a 29/1/15
[REDACTED]	Coordenador – revisão de projetos	**	R\$ 10.911,28	22/9/14 a 29/1/15
[REDACTED]	Coordenador LEED	214205	R\$ 14.548,38	22/9/14 a 30/9/14
[REDACTED]	Engenheiro Mecânico Senior	**	R\$ 5.731,78	22/9/14 a 30/9/14
[REDACTED]	Engenheiro Mecânico Senior	**	R\$ 5.731,78	1/10/14 a 30/10/14
[REDACTED]	Técnico em Edificações	411010	R\$ 5.197,15	22/9/14 a 29/1/15
[REDACTED]	Técnico em Edificações	214205	R\$ 5.197,15	1/10/14 a 30/11/14
[REDACTED]	Técnico em Edificações	214205	R\$ 5.197,15	1/10/14 a 30/11/14
[REDACTED]	Gerente de Planejamento	**	R\$ 16.741,13	1/11/14 a 29/1/15
[REDACTED]	Coordenador de Planejamento	214205	R\$ 10.911,28	1/11/14 a 30/11/14
[REDACTED]	Engenheira Orçamentista Sênior	214205	R\$ 5.731,781	1/11/14 a 31/12/14
[REDACTED]	Técnico Orçamentista	214205	R\$ 2.997,77	1/11/14 a 31/11/14

* CBO - Cadastro Brasileiro de Ocupação

** As pessoas que não estão com CBO possuem vínculo empregatício através da relação Pessoa Jurídica

Pela análise dos processos de pagamento constatou-se:



1. Para o mês de Setembro apenas o funcionário [REDACTED], fez parte da Guia de recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social – GFIP como sendo integrante da Matrícula da empresa Rígido Engenharia Administração da Empresa em São Paulo no Cadastro Específico do INSS - CEI, e ainda possui o CBO informado como sendo 411010 – Técnico em Edificações, todavia o código informado na GFIP pela tabela do CBO, informa 411010 é o cargo de Assistente Administrativo. O salário informado, conforme tabela acima é de R\$ 5.197,15. Todavia na GFIP o salário informado é R\$ 4.683,00. Percebe-se assim que foi declarado um funcionário que já faz parte da Administração Central da empresa como sendo parte integrante da planilha a ser medida e paga.
2. A ocorrência do Funcionário [REDACTED] como sendo integrante da equipe de obra e do escritório da Contratada em São Paulo se repetiu em Outubro/2014. Já com relação ao registro da matrícula CEI específica para a NOVACAP (Obra) para os meses de Outubro de 2014 e Novembro de 2014 aparece apenas o funcionário [REDACTED] com o salário informado de R\$ 5.000,00.

Diante das evidências apresentadas, conclui-se que além da empresa utilizar-se de mão de obra sem o devido registro na Carteira de Trabalho e Previdência Social - CTPS, a NOVACAP sequer tem conhecimento da regularidade trabalhista dos funcionários, que supostamente trabalham para a empresa, pois dos 10 funcionários informados que têm CBO registrado, apenas 1 deles é de fato registrado e possui atividades ligadas à Administração Central da Empresa.

O Contrato nº 582/2014 – ASJUR/PRES, firmado entre a NOVACAP e a empresa Rígido Engenharia LTDA traz, na Cláusula Segunda – Regime de Execução, o seguinte dispositivo:

A CONTRATADA executará os serviços, referidos na Cláusula Primeira, sob o regime de empreitada por preço unitário, em conformidade com o Edital, termo de referência e anexos fornecido pela NOVACAP e Normas Técnicas da ABNT e legislação vigente no Distrito Federal – Lei nº 2.105/98 e Decreto nº 19.915/98.

Percebe-se pela leitura do dispositivo que o vínculo jurídico formado foi entre a NOVACAP e a Rígido Engenharia LTDA.

Não existe nenhuma previsão editalícia, ou mesmo contratual, no caso em tela, para subcontratação tendo em vista o caráter personalíssimo do Contrato firmado entre as partes, decorrente de procedimento licitatório.

A Lei nº 8.666/1993 traz abordagem sobre o assunto, a seguir transcrito:

[...] Art. 72. O contratado, na execução do contrato, sem prejuízo das responsabilidades contratuais e legais, **poderá subcontratar partes da obra, serviço ou fornecimento, até o limite admitido, em cada caso, pela Administração [...]**

Assim, se a Administração não se manifestou sobre o limite de subcontratação, em tese não é possível a realização de qualquer subcontratação.

Além disso, é motivo para rescisão unilateral pela Administração, a subcontratação total ou parcial sem a anuência do Contratante, conforme Art. 78 da Lei nº 8.666/93.

[...]

Art. 78. Constituem motivo para rescisão do contrato:

(...)

VI - a subcontratação total ou parcial do seu objeto, a associação do contratado com outrem, a cessão ou transferência, total ou parcial, bem como a fusão, cisão ou incorporação, não admitidas no edital e no contrato; [...]

Além dos normativos legais anteriormente apresentados, o Tribunal de Contas da União já se pronunciou sobre o tema, em diversos julgados:

Observe estritamente o disposto no art. 78, inciso VI, da Lei 8.666/1993, quanto à vedação de subcontratação total ou parcial do objeto do contrato, a associação do contratado com outrem, a cessão ou transferência, total ou parcial, bem como a fusão, cisão ou incorporação, quando não admitidas no edital e no instrumento contratual dele decorrente, observando, ainda, o entendimento firmado por este Tribunal mediante a Decisão nº 420/2002/TCU - Plenário.

Acórdão nº 1978/2004 Plenário

Disponha adequadamente sobre a possibilidade de subcontratação no edital e no contrato, definindo claramente seus parâmetros quando desejável, ou vedando sua ocorrência quando indesejável, nos termos dos arts. 72 e 78, inciso VI, da Lei nº 8.666/1993.

Acórdão nº 265/2010 Plenário

Mediante análise dos fatos narrados e dos elementos normativos apresentados, constata-se que a Unidade infringiu a Legislação pertinente no que diz respeito à possibilidade de subcontratação.

Em resposta ao Relatório Preliminar de Inspeção nº 02/2015 – DIRAP/CONAER/SUBCI/CGDF, a TERRACAP se manifestou, por meio do Despacho TERRACAP/PRESI/DITEC/GEREN (1746735), no corpo do processo SEI nº 0480.0000.6241/2017-45 que:

item 2.2

- a) Está sendo atualizada a norma de licitação e será contemplada essa situação;
- b) Como não foi realizada despesa nesse convênio, não houve prestação de contas

Apesar de a Unidade ter apresentado as respostas anteriormente mencionadas, as recomendações permanecem pelo fato de que houve a despesa, o pagamento é que ainda não ocorreu.

Causas:



a) Ausência de controle com relação ao vínculo empregatício dos prestadores de serviço da Contratada frente ao disposto em contrato; e

b) Descumprimento de disposição contratual que não autoriza a subcontratação.

Consequências:

a) Execução contratual em desacordo com os requisitos normativos pertinentes, tendo em vista o não pagamento de diversos encargos sociais, previdenciários e trabalhistas previstos em Planilhas de Custos; e

b) Contratação de empresa que não dispunha de capacidade operacional para execução dos serviços, onerando os cofres públicos com a subcontratação de serviços.

Recomendações:

À NOVACAP:

a) Normatizar uma rotina de verificação quanto à correta forma de vinculação empregatícia entre a Contratada e a mão de obra utilizada nos serviços;

b) Efetuar o ajuste financeiro, especialmente quanto aos encargos sociais incidentes sobre o salário-base dos empregados, em função da não-apresentação das CTPS dos funcionários que efetivamente trabalharam na atividade objeto do Contrato nº 582/2014 – ASJU/PRES;

c) Instaurar processo para apuração das responsabilidades disciplinares em relação à subcontratação do objeto do contrato; especialmente tendo em vista que a resposta da fiscal do contrato evidenciou que não havia vínculo mediante CTPS.

À TERRACAP:

a) estabelecer normas relativas à realização/vedação de subcontratação e à comprovação de regular relação trabalhista entre empresas contratadas e seus empregados para a execução de ajuste relativos a convênios em que a TERRACAP atue como concedente; e

b) considerar o atendimento das recomendações presentes no ponto de auditoria 2.2 pela NOVACAP, quando da análise da Prestação de Contas do Convênio nº 71/2014.

2.3 - ATESTO DE FATURA COM TRIBUTOS INFERIORES ÀQUELES PREVISTOS NO ORÇAMENTO

Fato

No curso das atividades da Inspeção relativa à realização de etapa da Fórmula Indy em Brasília/DF, analisamos o Processo nº 112.001.735/2014, no valor de

R\$ 7.136.762,62, relativo à contratação da empresa Rígido Engenharia LTDA para os serviços de supervisão e assessoramento técnico no desenvolvimento dos projetos, especificações e acompanhamento das obras e serviços necessários para reforma do Autódromo Internacional Nelson Piquet.

Constatamos que a NOVACAP atestou três notas fiscais, cujos tributos PIS/PASEP e COFINS diferem daqueles previstos no Projeto Básico (fls. 2/83 e 108/165) e Edital (fls. 178/197).

O Termo de Referência apresentado pela Unidade é constituído por uma planilha de preços contendo mão de obra e materiais (fls.27/80). A mão de obra é quantificada por profissionais em meses, já os materiais são quantificados em unidades.

Para ambos os componentes do orçamento foi aplicado o BDI – Bonificações e Despesas Indiretas de 31,04%, utilizado para remunerar o Gerenciamento de Serviços (fl. 160), que é constituído conforme tabela abaixo:

Componentes	Incidência
A – DESPESAS INDIRETAS	
1 – GARANTIA	0,42%
2 – RISCO	0,00%
3 – DESPESAS FINANCEIRAS	1,20%
4 – ADMISTRAÇÃO CENTRAL	4,07%
SUBTOTAL	5,69%
B – TRIBUTOS	
1 – COFINS	7,60%
2 – PIS	1,65%
3 – ISS	2,00%
SUBTOTAL	11,25%
C – BONIFICAÇÃO	
1 – LUCRO	9,96%
SUBTOTAL	9,96%

No regime de incidência cumulativa, a base de cálculo é a receita operacional bruta da pessoa jurídica, sem deduções em relação a custos, despesas e encargos. Nesse regime, as alíquotas da Contribuição para o PIS/PASEP e da COFINS são, respectivamente, de 0,65% e de 3%.

As pessoas jurídicas de direito privado, e as que lhe são equiparadas pela legislação do imposto de renda, que apuram o IRPJ com base no “Lucro Presumido” ou arbitrado estão sujeitas à incidência cumulativa.

As pessoas jurídicas, ainda que sujeitas à incidência não cumulativa, submetem-se à incidência cumulativa das receitas elencadas no artigo 10, da Lei nº 10.833/2003, nenhuma delas referente à supervisão e assessoramento técnico no desenvolvimento dos projetos, especificações e acompanhamento de obras civis.



Já no regime de incidência não cumulativa, é permitido o desconto de créditos apurados com base em custos, despesas e encargos da pessoa jurídica. Nesse regime, as alíquotas da Contribuição para o PIS/PASEP e da COFINS são, respectivamente, de 1,65% e de 7,60%.

As pessoas jurídicas de direito privado, e as que lhe são equiparadas pela legislação do imposto de renda, que apuram o IRPJ com base no “Lucro Real” estão sujeitas à incidência não cumulativa, exceto: as instituições financeiras, as cooperativas de crédito, as pessoas jurídicas que tenham por objeto a securitização de créditos imobiliários e financeiros, as operadoras de planos de assistência à saúde, as empresas particulares que exploram serviços de vigilância e de transporte de valores de que trata a Lei nº 7.102/1983, e as sociedades cooperativas (exceto as sociedades cooperativas de produção agropecuária e as sociedades cooperativas de consumo).

Dessa forma, deduz-se que o orçamento levou em conta que a empresa prestadora do serviço de assessoria estaria enquadrada no regime de incidência não cumulativa sendo a alíquota do COFINS de 7,60% e a do PIS de 1,65%.

No entanto, as notas fiscais apresentadas pela Contratada possuem no campo de discriminação dos serviços as alíquotas do COFINS de 3,00% e a do PIS de 0,65%, indicando regime de incidência cumulativa.

Assim sendo, o BDI aplicado ao contrato em questão deverá ser ajustado para a situação fática apresentada nas Notas Fiscais, conforme tabela abaixo:

ITENS	NOVACAP	LEGISLAÇÃO - (LUCRO PRESUMIDO)
GARANTIA	0,42%	0,42%
RISCO	0,00%	0,00%
DESPESAS FINANCEIRAS	1,20%	1,20%
ADMINISTRAÇÃO CENTRAL	4,07%	4,07%
COFINS	7,60%	3,00%
PIS	1,65%	0,65%
ISS	2,00%	2,00%
LUCRO	9,96%	9,96%
BDI	30,49%	22,74%

O BDI acima foi calculado utilizando a fórmula apresentada na folha 160 do Processo nº 112.001.735/2014.

O Preço final (PF) é composto de Custo Direto (CD) multiplicado por (1+BDI), $PF = CD \cdot (1+BDI)$. Para se chegar ao Custo Direto, basta dividir o Preço Final pela parcela (1+BDI), utilizando o BDI aplicado no processo de 31,04%. A seguir é calculado o custo direto dos serviços cujas Notas Fiscais já foram emitidas:

Processo/folha	Número NF/ data	Nota Fiscal (R\$)	Custo Direto (R\$)
112.004.659/2014 – fl.4	916 21/10/2014	134.162,32	102.815,79
112.005.833/2014 – fl. 3	918 10/12/2014	323.076,85	247.587,44
112.005.874/2014 – fl. 3	919 17/12/2014	400.316,34	306.779,32
Total		857.557,51	657.182,55

Aplicando o BDI de 22,74% conforme os percentuais apresentados nas Notas Fiscais informadas, ao valor do Custo Direto (CD) de R\$ 657.182,55 temos que o Preço Final (PF) dos serviços, nos termos dos tributos apresentados, totaliza R\$ 806.625,86.

Ao compararmos esse valor com o valor total das Notas fiscais percebe-se uma diferença de R\$ 50.931,65, somente a título de compatibilização dos tributos PIS/PASEP e COFINS apresentados nas Notas Fiscais do Contratado. O que implica num prejuízo presumido total de R\$ 452.038,54 sobre o valor total contratado.

Sendo assim, da forma que os processos de pagamento se conduziram e como se encontram, no momento, aguardando o recurso da TERRACAP, proveniente do Convênio nº 53/2014, tais pagamentos, se efetuados, importarão em prejuízo real do montante de R\$ 50.931,65.

Nesse sentido emitiu-se a Solicitação de Ação Corretiva - SAC nº 3/2015 - SUBCI/CGDF de 25/3/2015 abordando a questão anteriormente narrada e estabelecendo um prazo de 30 dias para remessa de documentos comprobatórios e/ou justificativas.

A NOVACAP enviou em 30/4/2015 o Ofício nº 747/2015 - GAB/PRES que relaciona documentos relativos à SAC mencionada, apresentando os seguintes conteúdos:

- Carta nº 005/2015 - DOE/NOVACAP de 9/4/2015 enviada à Rígido Engenharia LTDA solicitando a apresentação da comprovação do regime de incidência do Imposto de Renda/Pessoa Jurídica.
- Carta RÍGIDO/AUT - BSB/C105 da Rígido Engenharia LTDA de 22/4/2015 apresentando suas considerações a respeito da SAC, contudo discordando dos percentuais colocados, conforme transcrito a seguir:

Em resposta à carta nº 005/2015 - DOE datada de 09/04/2015 e recebida via AR em 15/04/2015, anexamos a esta conforme solicitado, o comprovante da DECLARAÇÃO DE DÉBITOS E CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS FEDERAIS - DCTF de dezembro/14, evidenciando que a Rígido Engenharia Ltda., inscrita no CNPJ 02.438.730/0001-02 é optante pelo regime de tributação do imposto de renda pelo "lucro presumido", portanto obrigada pelo recolhimento das alíquotas pelo método CUMULATIVO de 0,65% de PIS e 3,0% de COFINS.

De forma equivocada, foi apresentada a composição de BDI na nossa proposta comercial, obedecendo ao modelo anexo ao edital sem as devidas correções de alíquotas.

Desta forma; concordamos com a correção da nossa composição de BDI apresentada em nossa proposta comercial, pela substituição das alíquotas estabelecidas no método Não Cumulativo de 1,65% de PIS e de 7,60% de COFINS pelo método CUMULATIVO com alíquotas de 0,65% de PIS e 3,00% de COFINS.



Porém, discordamos com o cálculo do novo BDI de 22,74% apresentado na página 3/5 da SOLICITAÇÃO DE AÇÃO CORRETIVA nº 03/2015 - SUBCI/CGDF da CONTROLADORIA GERAL DO DISTRITO FEDERAL - SUBSECRETARIA DE CONTROLE INTERNO.

Após o nosso recálculo, o correto seria 23,26% [...]

Com relação à resposta da Unidade sobre a SAC emitida, seguem considerações:

- A NOVACAP não se manifestou em relação ao assunto abordado e apenas encaminhou o conteúdo enviado pela Contratada.
- Os percentuais alegados incompatíveis pela Contratada, não são adequados tendo em vista que na quantificação inicial do BDI na Licitação, não foi levado em conta o percentual da Garantia em 0,42 % e dessa forma, esse percentual não entra no cômputo do BDI ao se fazer o ajuste.
- Não se vislumbra a possibilidade pleiteada pela contratada de se efetuar o pagamento integral das notas Fiscais já emitidas para posterior ajuste, tendo em vista que fere vários princípios contábeis vigentes, como o da competência, prudência, registro pelo valor original, etc.

Em resposta ao Relatório Preliminar de Inspeção nº 02/2015 – DIRAP/CONAER/SUBCI/CGDF, a TERRACAP se manifestou, por meio do Despacho TERRACAP/PRESI/DITEC/GEREN (1746735), no corpo do processo SEI nº 0480.0000.6241/2017-45 que quanto ao item 2.3: “A TERRACAP tomou conhecimento da correção do percentual do BDI e será aplicado quando do atesto e pagamentos de faturas”.

Apesar de a Unidade ter apresentado a resposta anteriormente mencionada, a recomendação permanece.

Causa

Projeto Básico e Edital de Licitação silentes quanto aos regimes de tributação das empresas partícipes e desconhecimento por parte da executora do contrato, quanto à compatibilização dos tributos previstos em Edital e aqueles efetivamente propostos para retenção por parte da empresa.

Consequência

Prejuízo efetivo ao Erário de R\$ 50.931,65 decorrentes das notas fiscais emitidas tendo em vista a previsão de recolhimento de PIS/PASEP e COFINS inferior ao que foi proposto no orçamento e consequente contrato.

Prejuízo potencial ao erário no valor de R\$ 452.038,54, considerando o valor total contratado.

Recomendações:**À NOVACAP:**

a) efetuar os ajustes dos valores devidos, junto à contratada, para retificação das faturas já emitidas, de forma a realizar o correto pagamento, bem como, observar doravante o novo percentual de BDI quando do recebimento de novas faturas; e

b) normatizar uma rotina operacional para compatibilização desses itens em todo e qualquer pagamento efetuado pela Unidade.

À TERRACAP:

Observar a correção do percentual do BDI, e conseqüentemente das faturas apresentadas pela empresa contratada, quando do repasse de recursos para custeio da contratação em tela.

2.4 - RESULTADOS DE ENSAIOS NO REVESTIMENTO ASFÁLTICO INFERIORES AOS RECOMENDADOS PELA NORMA**Fato**

O processo nº 111.001.035/2014 trata da contratação, pela NOVACAP, da Empresa BASEVI CONSTRUÇÕES S/A, CNPJ 00.016.576/001-47, com base no Contrato nº 737/2009 - ASJUR/PRES/NOVACAP, no valor de R\$ 14.461.960,57, cujo objeto é a execução de serviços especializados em manutenção de vias e logradouros públicos, constando da recuperação de pavimentos asfálticos com substituição por fresagem, reciclagem ou recomposição do concreto asfáltico, construção e recuperação de elementos de drenagem pluvial, na Asa Norte, Lago Norte, Varjão, Sobradinho, Sobradinho II, Paranoá e Planaltina – DF.

Ao observarmos o objetivo do contrato, constatamos que o autódromo não é local abrangido pelo objeto do contrato. Pois este, embora seja de propriedade pública, não se enquadra como via e logradouro público.

A equipe de auditoria solicitou os resultados de ensaios de controles tecnológicos feitos pela NOVACAP no revestimento asfáltico do autódromo. Analisando-se os resultados, geraram-se dúvidas quanto a alguns valores de parâmetros informados.

A equipe de auditoria e os técnicos do Departamento de Estradas de Rodagem - DER realizaram a retirada de 6 (seis) amostras do revestimento asfáltico executado na pista do Autódromo, conforme ilustra a Figura 1.



Figura 1 – Coleta de amostras na pista do autódromo

A seguir, as amostras foram levadas para o laboratório do DER (Figura 2) e estas foram preparadas de acordo com a Especificação de Serviço - 031/2006: Pavimentos flexíveis - concreto Asfáltico.



Figura 2 – Amostra preparadas para ensaios de laboratório.

A Tabela 1 apresenta os resultados da espessura, da densidade e do grau de compactação obtidos das amostras coletadas na pista do Autódromo e analisadas no laboratório do DER.

Tabela 1 – Resultados dos Ensaios nos corpos de prova da Pista do Autódromo.

Furo	Posição	Espessura (cm)	Massa Específica Aparente(g/cm ³)	GC* (%)
1	Bordo Direito	4,98	2,383	102
2	Bordo Esquerdo	4,49	2,321	99
3	Bordo Esquerdo	4,56	2,312	99
4	Eixo	4,86	2,353	101
5	Bordo Esquerdo	4,06	2,365	101
Média (\bar{x})		4,59	2,347	100

*GC = Grau de Compactação

Analisando-se os dados da tabela 1 e considerando que as especificações brasileiras admitem uma tolerância de $\pm 5\%$ em relação à espessura de projeto e que a espessura prevista na planilha orçamentária – item 1 – código 5371 é de 5 cm, portanto, esta pode esta variar entre 4,75cm e 5,25cm. Entretanto, a espessura média obtida nas amostras analisadas é de 4,59cm. Logo, o valor médio está fora da variação admitida em norma.

O Procedimento do Departamento Nacional de Infraestrutura – DNIT PRO 277/1997: Metodologia para controle estatístico de obras e serviços normatiza o tratamento estatístico a ser aplicado nas amostras para avaliar a conformidade ou não dos resultados dos ensaios de controle das obras rodoviárias.

O PRO 277/1997 apresenta no item 6.2:

[...]
6.2 Critérios de aceitação e rejeição
Se $\bar{x} - k.s < \text{valor mínimo especificado}$: não – conformidade
Se $\bar{x} - k.s \geq \text{valor mínimo especificado}$: conformidade
[...]

Admitindo-se: número de amostra (n) = 5; coeficiente tabelado em função do número de determinações (k) = 1,55; média da amostra (\bar{x}) = 4,59 e desvio padrão da amostra (s) = 0,36, obtém-se $\bar{x} - k.s = 4,03$. Todavia, o valor mínimo especificado é de 5 cm e $\bar{x} - k.s > 4,75$ cm. Desse modo, fica configurada a não conformidade.

O valor da massa específica aparente determinada no laboratório e informado pelo laboratório da NOVACAP é 2,336g/cm³. O valor médio da massa específica aparente obtida na pista para as amostra é de 2,347 g/cm³. Portanto, maior do que o de laboratório, apontando uma compactação maior que a executada no laboratório.

O grau de compactação da mistura asfáltica tem influência decisiva no desempenho e durabilidade da camada de revestimento. O grau de compactação é importante para aferir a qualidade, pois:

- indica a estabilidade mecânica da mistura;
- indica a resistência à deformação permanente da mistura;
- indica a resistência à penetração de água na estrutura.

O grau de compactação é determinado pela fórmula:

$$GC\% = \frac{\gamma_{pista}}{\gamma_{lab.}}$$

GC: grau de compactação

γ_{pista} : massa específica aparente na pista

$\gamma_{lab.}$: massa específica aparente no laboratório

A Especificação de Serviço do DNIT - ES 031/2006 fixa os valores limites para o grau de compactação entre 97% e 101%. O resultado médio da amostra retirada e analisada está em conformidade. Entretanto, analisando-se isoladamente as amostras observa-se que uma delas apresenta compactação superior ao limite máximo da norma, portanto indicando uma supercompactação, resultando numa mistura muito rígida e com reduzido volume de vazios que facilita aparecimento de fissuras pelo efeito das variações ambientais.

A Especificação de Serviço ES - 07/2012 da NOVACAP normatiza o teor de cimento asfáltico de petróleo - CAP admissível na mistura asfáltica, este varia entre 4,5% e

9%. Nas amostras analisadas, obteve-se o resultado médio de 4,8%. Portanto, dentro do intervalo considerado para a faixa escolhida – Faixa C.

A ES - 07/2012 ainda informa a fluência da massa asfáltica de acordo com a faixa escolhida. Os resultados desse parâmetro nas amostras analisadas atenderam a especificação.

As Figuras 3 e 4, apresentadas a seguir, representam as curvas granulométricas normalizadas e os resultados da granulometria obtido das amostras analisadas.

A Figura 3 mostra a curva granulométrica média das curvas determinadas nas amostras coletadas e às presentes nos laudos de resultados da NOVACAP.

Observa-se que a curva se encontra praticamente fora dos limites adotados pelo Laboratório da NOVACAP. Indicando que a amostra está com material com tamanho menor do que o previsto. Isto implica em redução da vida útil do revestimento pela ação do tráfego e pelas mudanças dos fatores ambientais naturais.

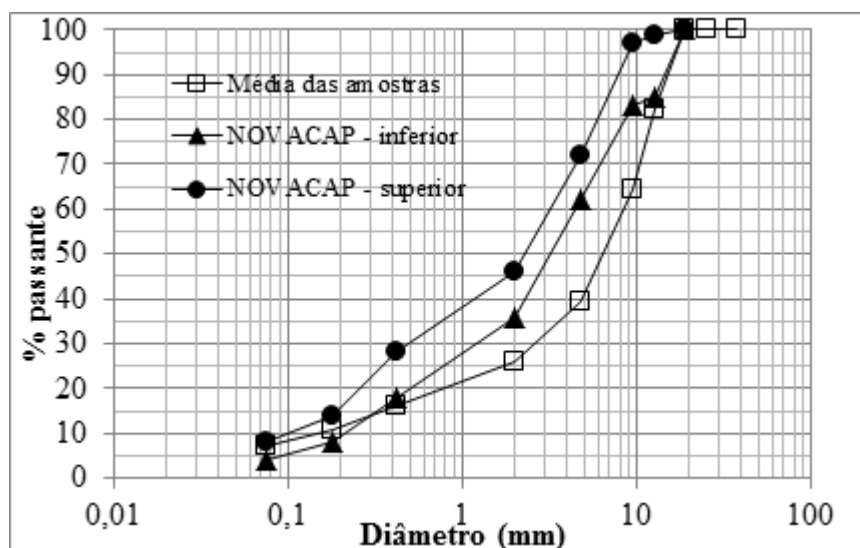


Figura 3 – Curvas granulométricas das amostras e laboratório da NOVACAP.

A Figura 4 mostra a curva granulométrica média das curvas determinadas nas amostras coletadas e as normalizadas pela Especificação de Serviço - ES aprovada pela Diretoria Colegiada da NOVACAP, em 20/09/2012, ES – 07/2012. Ressalta-se que a faixa C dessa ES é a mesma do DNIT.

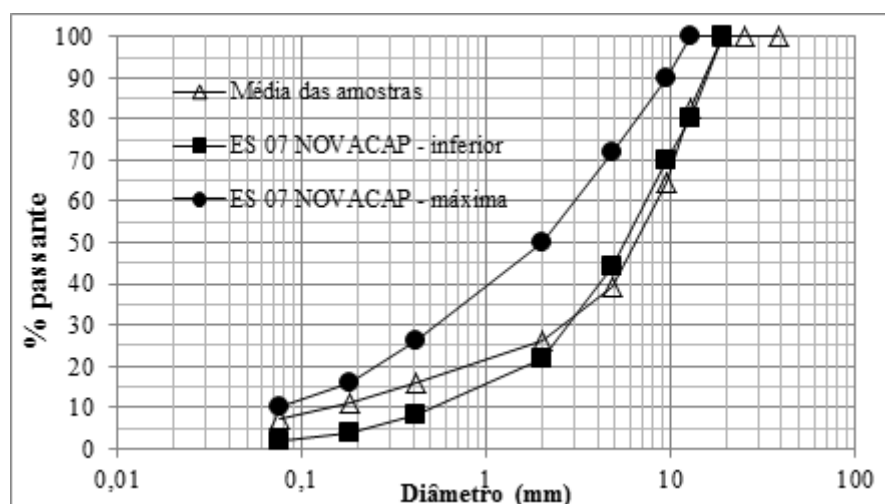


Figura 4 – Curvas granulométricas das amostras e da ES – 07/2012

Em resposta ao Relatório Preliminar de Inspeção nº 02/2015 – DIRAP/CONAER/SUBCI/CGDF, a TERRACAP se manifestou, por meio do Despacho TERRACAP/PRESI/DITEC/GEREN (1746735), no corpo do processo SEI nº 0480.0000.6241/2017-45 que quanto ao item 2.4: “A TERRACAP só repassa recursos mediante vistoria para verificação dos quantitativos executados”.

Apesar de a Unidade ter apresentado a resposta anteriormente mencionada, a recomendação permanece.

Causas

- a) Execução de revestimento com a espessura menor que a prevista em planilha orçamentária; e
- b) Ausência de controle tecnológico nos agregados utilizados no traço da mistura asfáltica.

Consequência

Redução da vida útil do revestimento asfáltico da pista.

Recomendações:

À NOVACAP:

- a) instaurar processo administrativo em desfavor da empresa visando notificá-la para corrigir, complementar ou refazer a espessura de forma a atender aos parâmetros de projeto e de norma, aplicando-se a boa técnica de execução de revestimentos asfálticos, bem como utilizar um traço de mistura que atenda aos parâmetros exigidos na Especificação de Serviço - ES 031/2006 – DNIT; e



b) instaurar processo administrativo visando apurar as responsabilidades disciplinares dos agentes envolvidos com a matéria.

À TERRACAP:

Condicionar o repasse de recursos para pagamento da contratação citada à adoção das recomendações cabíveis pela NOVACAP e às medições *in loco* do quantitativo de serviço executado.

2.5 - ORÇAMENTO ELABORADO COM BASE EM ESTIMATIVA EFETUADA POR INDIVÍDUO ALHEIO À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E BASEADO EM HORAS.

Fato

No curso das atividades de Inspeção de Contratos referentes à reforma do Autódromo Internacional Nelson Piquet, mediante análise do Processo nº 112.001.735/2014, que versa sobre a contratação de empresa especializada para prestação de serviços de assessoria e supervisão, constatamos que a NOVACAP elaborou orçamento baseado em estimativa apresentada por terceiros alheios à Administração Pública.

O Termo de Referência, objeto do referido processo, possui um anexo que contém o citado orçamento baseado em estimativa, apresentado pelo [REDACTED] (fls. 26/54), pessoa estranha à Administração Pública.

Outro anexo, desta vez elaborado por técnicos da NOVACAP, foi integrado à 2ª versão do Termo de Referência (fls. 108/150) reproduzindo integralmente o conteúdo do anexo enviado pelo [REDACTED]

Segundo Helly Lopes Meireles, os órgãos públicos são centros de competência, instituídos para o desempenho de funções estatais, por meio de seus agentes, cuja atuação é imputada à pessoa jurídica a que pertencem.

Não houve nenhuma comunicação formal por parte da Unidade para que o Sr. [REDACTED] pudesse apresentar Orçamento, com o fim de subsidiar a estimativa de preços necessária à elaboração de projeto básico.

Por fim, esse orçamento apresentado, o qual foi posteriormente reproduzido integralmente pela Unidade, não trazia qualquer parâmetro que justificasse as quantidades e preços apresentados, sendo cumprida, dessa forma, a etapa de estudos técnicos preliminares necessários a toda a contratação estabelecida no art. 6º, IX, da Lei nº 8.666/193 conforme abaixo:

[...]

IX - Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, **elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares**, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da

obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos(...) (**grifo nosso**)
[...]

Conclui-se assim, que a NOVACAP firmou o Contrato nº 582/2014 – ASCAL/PRES/NOVACAP, com base unicamente em um orçamento apresentado por pessoa estranha à Administração Pública.

Além disso, o orçamento apresentado se constitui de estabelecimento de uma série de profissionais a serem utilizados mensalmente e não em termos de serviços/produtos a serem produzidos e/ou entregues.

Dessa maneira, o ente Público ao efetuar a contratação de mão-de-obra sem a plena definição dos produtos a serem entregues, não possui os elementos de mensuração de resultados adequados para o contrato em questão no que diz respeito à efetiva cobrança de resultados que devem estar quantificados e definidos por meio de produtos, previamente definidos no conteúdo do Projeto Básico.

Em resposta ao Relatório Preliminar de Inspeção nº 02/2015 – DIRAP/CONAER/SUBCI/CGDF, a TERRACAP se manifestou, por meio do Despacho TERRACAP/PRESI/DITEC/GEREN (1746735), no corpo do processo SEI nº 0480.0000.6241/2017-45 que quanto ao item 2.5: “*A TERRACAP já possui norma para formalização de convênios*”.

Apesar de a Unidade ter informado que já possui norma interna para formalização de convênios, essa norma não foi capaz de impedir a formalização de um convênio na qual o seu orçamento foi elaborado por um agente estranho a Administração Pública.

Causa

Falta de conhecimento técnico para elaboração de orçamento de serviços.

Consequência

Dificuldade de mensuração e avaliação dos produtos recebidos, bem como risco de má execução da obra devido à utilização de orçamento elaborado sem estudos técnicos preliminares.

Recomendações

À NOVACAP:

Instaurar processo administrativo para apurar a conduta dos responsáveis pelo recebimento e utilização desse orçamento para fins de elaboração de Projeto Básico.

À TERRACAP:



Estabelecer critérios para elaboração de orçamentos e demais documentos relativos à contratação de serviços por seus convenientes, de forma a se atingir os objetivos do convênio dentro de padrões mínimos de qualidade.

3 - GESTÃO ORÇAMENTÁRIA

3.1 - ELEMENTO DE DESPESA INCOMPATÍVEL ENTRE CONTRATO E NOTAS DE EMPENHO.

Fato

No curso das atividades da Inspeção do Autódromo Internacional Nelson Piquet, mediante análise do Processo nº 112.001.735/2014, que versa sobre a contratação de empresa especializada para prestação de serviços de assessoria e supervisão com a Empresa Rígido Engenharia LTDA, CNPJ 02.438.730/0001-02, no valor de R\$ 7.136.762,62, constatamos que a NOVACAP emitiu notas de empenho com definição do elemento de despesa distinto daquele previamente estabelecido na Declaração do Ordenador de Despesa (fl. 152), bem como no Convênio nº 47 firmado entre a NOVACAP e a TERRACAP (fls. 154/157).

O Ordenador de despesa, mediante declaração apresentada, informou que a natureza de despesa seria 44.90.35 – serviços de consultoria, (fl. 152).

O Convênio firmado entre a NOVACAP e a TERRACAP também trouxe essa previsão, na cláusula quinta a seguir descrita:

As despesas decorrentes da execução deste convênio correrão à conta dos recursos previstos no Programa de Trabalho 23.451.6208.1968.0022 – Elaboração de Projetos pela Companhia Imobiliária de Brasília, natureza da despesa 44.90.35 – Serviços de Consultoria.

O Contrato nº 582/2014 – ASCAL/PRES traz na sua cláusula sexta a descrição da fonte de recursos, com a mesma descrição referente à natureza da despesa:

A despesa decorrente do presente contrato no valor de R\$ 7.136.762,62 (sete milhões, cento e trinta e seis mil, setecentos e sessenta e dois reais e sessenta e dois centavos), conforme declaração emitida em 18/7/2014, pela Diretoria Financeira da NOVACAP, de fls. 152 do Processo nº 112.001.735/2014 correrão por conta do Convênio TERRACAP/NOVACAP no Programa de Trabalho 23.451.6208.1968.0022 – natureza de despesa 44.90.35.

Todavia, ao analisar os processos de pagamentos que tratam das despesas oriundas do contrato nº 582/2014, constatamos que as Notas de Empenho traziam um elemento de despesa distinto daquele inicialmente previsto, nos documentos citados anteriormente. O elemento de despesa utilizado nestas notas de empenho foi relativo à obra e instalação (44.90.51) e não o relativo a serviços de consultoria (44.90.35), conforme tabela a seguir:

Processo/folha	Número NE/ data	Nota Fiscal (R\$)	Natureza da Despesa
112.004.659/2014 – fl. 99	3784 – 9/12/2014	134.162,32	44.90.51
112.005.833/2014 – fl. 128	4040 - 18/12/2014	323.076,85	44.90.51
112.005.874/2014 – fl. 71	4162 - 17/12/2014	400.316,34	44.90.51

De acordo com o Manual de Planejamento e Orçamento do GDF, aprovado pelo Decreto nº 32.017/2010, assim são definidos os elementos da despesa em questão:

[...]

35 - SERVIÇOS DE CONSULTORIA.

Despesas orçamentárias decorrentes de contratos com pessoas físicas ou jurídicas, prestadoras de serviços nas áreas de consultorias técnicas ou auditorias financeiras ou jurídicas, ou assemelhadas.

51 – OBRAS E INSTALAÇÕES.

Despesas orçamentárias com estudos e projetos: início, prosseguimento e conclusão de obras; pagamento de pessoal temporário não pertencente ao quadro da entidade e necessário à realização das mesmas; pagamento de obras contratadas; instalações que sejam incorporáveis ou inerentes ao imóvel, tais como: elevadores, aparelhagem de ar condicionado central, e outras.

Os componentes relacionados não esgotam todos os tipos de obras e instalações possíveis de serem contratadas pelos órgãos, razão pela qual os executores deverão utilizar o subitem que mais se assemelha às características do item a ser apropriado, quando não expressamente citado. Por outro lado, o fato de um serviço ou obra estar exemplificado no ementário não significa que não possa ser classificado em outro do mesmo elemento de despesa, desde que possua outra aplicação específica.

[...]

Constata-se assim, divergência entre o elemento de despesa previamente definido nos documentos relacionados acima e aquele efetivamente executado quando da emissão das notas de empenho.

Ressalta-se ainda, que o fato de o elemento de despesa ser o 51, pertencente ao grupo de despesas de capital, o caracteriza como elemento capaz de ser apropriado como investimento e, conseqüentemente, passa a fazer parte do patrimônio da Unidade, o que nesse caso é impossível, pelo fato do objeto da contratação tratar-se de serviço de assessoria e supervisão.

Causa

Falha no lançamento de Notas de Empenho, devido à inobservância do disposto em declaração do ordenador de despesas, bem como em cláusulas de convênio e contrato.

Consequência

Contratação sem previsão orçamentária adequada, considerando a contabilização de valores referentes à mão-de-obra em elemento de despesa distinto daquele que deveria ser, ocasionando um lançamento contábil inadequado, que não reflete adequadamente os valores despendidos pela Unidade em serviços que se utilizam quase que exclusivamente de mão-de-obra.



Recomendação

À NOVACAP:

Efetuar os ajustes na contabilidade no que diz respeito ao elemento de despesa impróprio e proceder à correta escrituração contábil quando dos novos ajustes, no caso de se tratar de despesas semelhantes.

III - CONCLUSÃO

Após análise dos autos referentes à realização da Etapa Brasília de Fórmula Indy 2015, detectamos as seguintes desconformidades:

Com relação à contratação da TV Bandeirantes:

- Contrato firmado com a TERRACAP eivado de ilegalidades, devido à falta de estudos preliminares e de análise pela assessoria jurídica.
- Assunção de obrigações sem o devido planejamento orçamentário e financeiro para sua consecução; e
- Ausência de equilíbrio contratual entre as partes, com geração de ônus excessivo para a TERRACAP.

Com relação à contratação da empresa responsável por serviços de assessoramento técnico relativo à reforma do Autódromo Internacional Nelson Piquet:

- Utilização de contrato para realização das obras de reforma que tinha como objeto a reforma de vias e logradouros públicos, portanto sem observar as especificidades técnicas requeridas para a reforma do Autódromo Internacional Nelson Piquet;
- Emissão pela NOVACAP de empenhos posteriormente à apresentação das Notas Fiscais pela contratada, configurando execução de despesa sem prévio empenho;
- Execução de subcontratação de parte dos serviços prestados sem anuência da NOVACAP;
- Ausência de controle dos recolhimentos de encargos trabalhistas;
- Prejuízo causado devido ao BDI aplicado ao contrato não considerar o regime de tributação da contratada;
- Orçamento anexo ao Termo de Referência elaborado por pessoa estranha à administração e com base em horas, dificultando a aferição dos serviços prestados.

Com relação à contratação e ao pagamento da empresa responsável pela execução da obra de reforma do Autódromo Nelson Piquet:

- Espessura do revestimento asfáltico, em média, inferior ao mínimo previsto em planilha orçamentária; e

- Controle tecnológico dos agregados utilizados no traço da mistura asfáltica fora dos limites padrão adotados pela NOVACAP.

Em face dos exames realizados foram constatadas as seguintes falhas:

GESTÃO	SUBITEM	CLASSIFICAÇÃO
GESTÃO DE SUPRIMENTOS DE BENS E SERVIÇOS	1.1	Falha Grave
	1.2	Falha Média
GESTÃO FINANCEIRA	2.2, 2.3, 2.4 e 2.5	Falhas Graves
	2.1	Falha Média
GESTÃO ORÇAMENTÁRIA	3.1	Falha Média

CONTROLADORIA GERAL DO DF