



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

**RELATÓRIO DE AUDITORIA**  
**Nº 40/2022 - DACIG/COAUC/SUBCI/CGDF**

**Unidade:** Companhia de Desenvolvimento Habitacional  
**Processo nº:** 00480-00004994/2022-83  
**Assunto:** Auditoria de Conformidade - CODHAB 2019  
166/2020-SUBCI/CGDF de 28/09/2020  
**Ordem de Serviço:** 178/2020-SUBCI/CGDF de 26/10/2020 e 207/2020-SUBCI/CGDF de 30/12/2020  
**Nº SAEWEB:** 0000021878

## 1. INTRODUÇÃO

A auditoria foi realizada no(a) Companhia de Desenvolvimento Habitacional, durante o período de 30/09/2020 a 23/10/2020, objetivando analisar os atos e fatos de gestão da CODHAB referente ao exercício de 2019.

Informamos que o Informativo de Ação de Controle nº 03/2021 - DACIG/COAUC /SUBCI/CGDF foi encaminhado à Unidade, por meio do Processo SEI 00480-00000472/2021-21, para conhecimento e apresentação de justificativas sobre os pontos de auditoria relatados e essas manifestações foram consideradas para a emissão desse Relatório de Auditoria.

A seguir são apresentados os processos analisados:

Processo	Credor	Objeto	Termos
00060-00205356/2017-11	Sanecon Saneamento e Construção Civil LTDA (07.561.334/0001-83)	Construção De uma Unidade Básica de Saúde no Setor Parque do Riacho.	CT 084/2018- CODHAB Valor Total: R\$ 5.868.627,99
00392-00003741/2018-69	Sanecon Saneamento e Construção Civil LTDA (07.561.334/0001-83)	Contratação de empresa para a execução da obra de implantação de infraestrutura externa (sistema de abastecimento de água, potável e esgotamento sanitário, drenagem e pavimento ao empreendimento) bairro CRIXÁ - São Sebastião Concorrência Pública nº 12 /2018	Termo Contratual nº 002/2019/CODHAB em 27/02/2019, SANECON – SANEAMENTO E CONSTRUÇÃO CIVIL LTDA, Valor Total: R\$ 10.595.937,74



Processo	Credor	Objeto	Termos
00392-00007319/2019-63	Sanecon Saneamento e Construção Civil LTDA (07.561.334/0001-83)	Construção Infraestrutura CRIXÀ São Sebastião	CT 002/2019-CODHAB Valor Total: R\$ 10.595.937,74
00392-00006680/2020-14	Sanecon Saneamento e Construção Civil LTDA (07.561.334/0001-83)	Construção Infraestrutura CRIXÀ São Sebastião	TC 002/2019/CODHAB Valor Total: R\$ 10.595.937,74
00392-00002332/2018-53	Sanecon Saneamento e Construção Civil LTDA (07.561.334/0001-83)	Construção Unidade Básica de Saúde do Parque Riacho	CT 084/2018 Valor Total: R\$ 5.868.627,99
0392-003200/2017	Construtora Ipê LTDA (01.651.769/0001-32)	Execução de empreendimento habitacional de interesse social localizado no Setor Habitacional Sol Nascente, Trecho 01, Etapa 01, Quadra 700, em Ceilândia.	Termo Contratual 031/2018, em DODF em 15/05/2018 1º Termo Aditivo DODF em 16/05/2019 acrescido ao Contrato nº 31 /2018 o valor total de R\$2.768.196,31 2º Termo Aditivo acrescido ao Contrato nº 31 /2018 o valor total de R\$660.767,92 em 22 de agosto de 2019 Valor Total: R\$ 29.391.936,47
00392-00007593/2018-51	Construtora Ipê LTDA (01.651.769/0001-32)	Execução de empreendimento habitacional de interesse social localizado no Setor Habitacional Sol Nascente, Trecho 01, Etapa 01, Quadra 700, em Ceilândia.	Termo Contratual 031/2018, em DODF em 15/05/2018 1º Termo Aditivo DODF em 16/05/2019 acrescido ao Contrato nº 31 /2018 o valor total de R\$2.768.196,31 2º Termo Aditivo acrescido ao Contrato nº 31 /2018 o valor total de R\$660.767,92 em 22 de agosto de 2019 Valor Total: R\$ 29.391.936,47

## 2. RESULTADOS

### 2.1 Execução do Contrato ou Termo de Parceria

#### 2.1.1. PAGAMENTOS INDEVIDOS DE ADMINISTRAÇÃO LOCAL

Classificação da falha: Grave

Consoante extrai-se do Processo 00392.00003741/2018, com a assinatura do Termo Contratual nº 002/2019/CODHAB em 28/02/2019 no montante de R\$ 10.595.937,74, bem como constatado nos autos do Processo nº 00392-0007319/2019-69 de pagamentos realizados com a empresa SANECON, o seu cronograma físico-financeiro foi aprovado pelo documento SEI Id (20742032), dos mesmos autos, e balizou a primeira e segunda medição contratual. Em 14/10/2019 foi firmado o termo aditivo ao contrato, sem que conste dos autos a apresentação do novo cronograma físico-financeiro aprovado pelo departamento técnico da CODHAB. Observou-se pela planilha apresentada para pagamento da NFe 187 no valor de R\$ 149.233,89, referente à quinta medição contratual, os seguintes itens:

1- Booster	Percentual Pago	Valores Pagos
Cod. Serviço 01.07.05.01	65%	R\$ 46.261,24



<b>2- Dissipadores</b>		
Cód Serviço 01.04.05	100%	R\$ 14.524,11
<b>3- Adm. Local, Consumo, Canteiro</b>		
Equipe Administrativa		R\$ 51.924,10
Consumo de Obra		R\$ 7.445,21
Canteiro de Obra		R\$ 2.238,42
<b>BDI de 21,93%</b>		<b>R\$ 26.840,80</b>
<b>TOTAL</b>		<b>R\$ 149.233,88</b>

Fonte: Processo nº 00392-0007319/2019-69- Planilha 5º Medição

Pelo cronograma físico-financeiro aprovado antes da realização do Primeiro Termo Aditivo o qual contempla a duração de doze meses para a execução da referida obra, estavam previstos na quinta medição, os seguintes serviços: instalação de Booster, pavimentação, Unidade de Tratamento Simplificado, Estação de Tratamento de Esgoto, reservatório entre outros. Entretanto foi executado apenas 65% da instalação dos Booster e 100% dos dissipadores. Contudo, ressalte-se que houve um pagamento de custos fixos no montante de R\$ 75.118,00 para uma execução mensal de serviços que equivalem a R\$ 74.115,15. No cômputo dos custos fixos foram considerados:

Equipe Administrativa	51.924,1
Consumo de Obra	7.445,21
Canteiro de Obra	2.238,42
TOTAL SEM BDI	61.607,73
TOTAL CUSTOS FIXOS COM BDI de 21,93%	75.118,00

Fonte: Processo nº 00392-0007319/2019-69-Planilha 5º Medição

Ora, tal pagamento vai de encontro a práticas adotadas quando o andamento do cronograma físico-financeiro não é obedecido e a obra se atrasa sem justificativas plausíveis. Conforme Acórdão nº 2622/2013 - Plenário TCU, recomenda-se estabelecer, nos editais de licitação, critério objetivo de medição para a administração local, estipulando pagamentos proporcionais à execução financeira da obra, abstendo-se de utilizar critério de pagamento para esse item como um valor mensal fixo, evitando-se, assim, desembolsos indevidos de administração local em virtude de atrasos ou de prorrogações injustificadas do prazo de execução contratual, com fundamento no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e nos arts. 55, inciso III, e 92, da Lei n. 8.666/1993. Ainda conforme tal jurisprudência, o valor de administração local para esse tipo de obra, de construções de redes, coleta de esgotos e construções correlatas ao 1º quartil seria de um percentual de 4,13% do valor total do orçamento, o que daria um montante referencial aproximado de administração local mensal de R\$ 36.467,68 por mês de execução da obra:



Percentual de Administração Local inserido no Custo Direto	1º Quartil	Médio	3º Quartil
CONSTRUÇÃO DE REDES DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA, COLETA DE ESGOTO E CONSTRUÇÕES CORRELATAS	4,13%	7,64%	10,89%

Fonte: Acórdão nº 2622/2013 - Plenário TCU

Assim, aplicando-se esse percentual para o pagamento da quinta medição constata-se um pagamento indevido de R\$ 38.650,32. Observou-se situação semelhante em todas as medições precedentes. Na primeira medição, houve adiantamento de serviços de projetos para a execução da ETE compacta que representou mais de 50% da fatura. Instado a se manifestar sobre o assunto mediante a SI nº 200/2020-CGDF/SUBCI/COAUC/DACIG, a Unidade assim se posicionou mediante a Nota Técnica Doc SEI Id (50743791) dentro do Processo nº 00480-00004197/2020-34:

Com relação ao pagamento indevido apontado no relatório, cabe ressaltar que conforme orientação do Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão nº 2622/2013, deve ser apresentado no edital de licitação um critério objetivo de medição para a administração local, porém no Edital de concorrência nº 001/2019, documento licitatório prévio para celebração do contrato 002/2019, não é apresentado qualquer tratativas em específico para esse tipo de medição. Sendo assim, adotou-se o procedimento já praticado nos contratos de obras da administração pública, o pagamento desse item conforme apresentado em cronograma-físico financeiro.

Sobre a justificativa apresentada não podemos concordar, pois, o preço do item administração local deve ser, em regra, compatível com os referenciais estabelecidos pelo Acórdão 2.622/2013- Plenário TCU, e seu pagamento deve ser proporcional ao percentual de execução física da obra. O Edital deve conter regras e critérios objetivos para o pagamento de administração local, afim de que os pagamentos sejam feitos de forma proporcional ao andamento dos serviços executados, evitando-se assim pagamentos indevidos.

A Gerência de Obras e Contratos, por meio da Nota Técnica nº 35/2021 - CODHAB/PRESI/DIPRO/GECON (60219517), assentiu quanto à necessidade de previsão em editais critérios objetivos de medição da administração local, bem como da necessidade de detalhamento desses custos. Entretanto, a CODHAB divergiu sobre a necessidade de instaurar procedimento apuratório para identificar responsáveis e quantificar danos pelo pagamento indevido pela administração local tendo em vista não haver previsão dessa despesa estabelecidos em edital de licitação as regras e critérios que embasam tal procedimento.

A equipe de auditoria entende que tal procedimento deverá ser realizado, pois embora a comissão executora não possa ultrapassar as cláusulas contidas no Edital e contrato, que não previam o normativo utilizado para a previsão de pagamentos de Administração Local, os servidores dessa Unidade responsáveis pelo planejamento da contratação e elaboração do Edital deverão responder pelo achado de auditoria em tela.



### ***Causa***

#### **Em 2019:**

Ausência de previsão no edital de licitação dos valores máximos admissíveis para item de Administração Local.

Aceite de medições realizadas em desconformidade com o cronograma físico-financeiro e ausência de conferência.

### ***Consequência***

Medições e pagamentos indevidos de custos fixos de Administração Local de valores similares à própria execução dos serviços contratados causando dano aos cofres públicos.

### ***Recomendações***

#### **Companhia de Desenvolvimento Habitacional:**

- R.1) Prever nos Editais de Licitação critérios objetivos de medição para a Administração Local, estipulando pagamentos proporcionais à execução financeira da obra, abstando-se de utilizar critério de pagamento para esse item como um valor mensal fixo.
- R.2) Discriminar os custos de administração local, canteiro de obras e mobilização e desmobilização na planilha orçamentária de custos diretos, por serem passíveis de identificação, mensuração e discriminação, bem como sujeitos a controle, medição e pagamento individualizado por parte da Administração Pública.
- R.3) Abertura de procedimento apuratório para apurar os fatos, identificar os responsáveis e quantificar o dano oriundo dos pagamentos indevidos de administração local.

#### **2.1.2. PAGAMENTOS INDEVIDOS DE ADIANTAMENTO SEM PREVISÃO EDITALÍCIA**

Classificação da falha: Média

Na análise da documentação da primeira medição, verificou-se pagamentos indevidos, conforme pode se comprovar na planilha da **medição** referente ao Termo Contratual nº 02/2019, processo nº 00392.00007319/2019-63, para o período entre 25/05 a 12/07 de 2019 foi pago 10% do serviço Cód 01.09.07.01 - execução de projetos, fornecimento e



instalação de ETE compacta, no sistema sbr + filtração de polimento - lodos ativados com aeração prolongada, pré desnitrificação + precipitação de fósforo - com capacidade para 90m<sup>3</sup>/h, inclusive automação do sistema que corresponde ao valor de R\$ 328.028,19.

Solicitou-se então a memória de cálculo que embasou o valor equivalente pago e o Diário de Ocorrências para o mês relativo a medição. Adicionalmente, solicitou-se as cópias dos projetos executivos da ETE compacta que foram desenvolvidos pela empresa, bem como a Anotação de Responsabilidade Técnica do Responsável Técnico pelos projetos.

Em resposta às SI 200/2020 e 204/2020- CGDF/SUBCI/COAUC/DACIG, o gestor, mediante o Ofício 2180 Doc SEI Id (50914368) nos autos do Processo nº 00480-00004197/2020-34 informou que:

Já para o pagamento do item, por meio de tratativas com a Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal - CAESB, que irá operar e manter os equipamentos e estruturas da ETE após a doação dessa CODHAB, foi identificado que o valor de PROJETO para uma instalação como essa ficaria em torno de 10% do valor do item. Sabendo-se que por meio das boas práticas da engenharia e também do bom senso praticado pelos projetistas da área no mercado de trabalho, os valores de projetos de uma Estação de tratamento compacta com características semelhantes varia entre 5% e 10% do valor final de execução.

Entretanto, cabe ressaltar que a Lei 8.666/93 assim dispõe em seu art. 6º " Para os fins desta Lei, considera-se: (...) X - Projeto Executivo - o conjunto dos elementos necessários e suficientes à execução completa da obra, de acordo com as normas pertinentes da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT". Assim destaca-se que a NBR 12209/1992 normatiza as condições para a elaboração de projetos de estações de tratamento de esgoto sanitário, e os detalhes que seguem estão todos relacionados a ela (ABNT, 1992b). Os requisitos iniciais que devem ser apresentados para o dimensionamento são:

- Relatório do estudo de concepção do sistema de esgoto sanitário, conforme NBR 9648;
- População atendida e atendível pela ETE nas diversas etapas do plano;
- Vazões e demais características de esgotos domésticos e industriais afluentes à ETE nas diversas etapas do plano;
- Características requeridas para o efluente tratado nas diversas etapas do plano;
- Corpo receptor e ponto de lançamento definidos na concepção básica;
- Área selecionada para construção da ETE com levantamento planialtimétrico em escala 1: 1000;
- Sondagens preliminares de reconhecimento do subsolo na área selecionada;
- Cota máxima enchente na área selecionada;
- Padrões de lançamento de efluentes industriais na rede coletora, conforme NBR 9800.

Além disso, conforme Orientação Técnica para elaboração de Projeto Executivo segundo Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas - IBRAOP, OT – IBR 008/2020,



para as Estações de Tratamento serão necessários as seguintes especificações mínimas de projetos de Desenho e Memorial:

Desenho: Detalhes suplementares e cortes específicos; Detalhes de instalação de armaduras em formas para concreto armado, espaçadores e outros, de ETA ou ETE; Detalhes de encontros e apoios entre peças da estrutura de ETA ou ETE; Detalhes de ligações e junções entre elementos construtivos de ETA ou ETE; Detalhes de complementos de formas, escoramentos e outros, de ETA ou ETE; Detalhes de complementos para instalação de filtros e decantadores da ETA; e Detalhes de ligações e conexões de ETA ou ETE.

Memorial: Descrição do método executivo e indicação de normas técnicas a serem observadas, referentes aos detalhamentos construtivos; Detalhes de acabamentos de impermeabilizações de ETA ou ETE; e Complemento e/ou adequações dos serviços previstos.

Alerta-se que cada um desses serviços devem ser computados em planilha de composição de custos para efeito de orçamento, controle, pagamento e fiscalização do contratante, tudo em consonância com o art. 6º, IX, f, c/c art. 7º § 2º, II da Lei das Licitações:

Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-se:

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:

(...)

f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados;

Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte seqüência:

§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

(...)

II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;

(...)

§ 4º É vedada, ainda, a inclusão, no objeto da licitação, de fornecimento de materiais e serviços sem previsão de quantidades ou cujos quantitativos não correspondam às previsões reais do projeto básico ou executivo.

Portanto, não podemos concordar com a justificativa do executor contratual, pois fazer uma avaliação superficial de valores de projeto para antecipação de pagamento é temerário e fator indutor de erros e omissões técnicas, além de ocasionar pagamentos indevidos tal como



constatado pela Equipe de Auditoria. As boas práticas de engenharia estão dispostas em normas e Orientações Técnicas, e não em faixas estimativas, pois "entre 5 e 10% do valor final de execução" tem uma variação de R\$ 164.014,09.

Nessa toada, os projetos executivos foram subcontratados para a EEA Empresa de Engenharia Ambiental. Quanto às cópias dos projetos executivos solicitados, o gestor anexou o Processo nº 00392-00004842/2020-71 o qual traz a cronologia dos projetos desenvolvidos ao longo do tempo e, com base nisso, podemos constatar que os projetos da referida ETE se iniciaram em junho de 2019, com pranchas de adequações da ETE feitas em agosto e outras pranchas subsequentes em novembro do mesmo ano e as últimas feitas em janeiro e março de 2020. Constata-se também que existe uma declaração fornecida pela subcontratada feita em 15/05/2020 na qual informa que se compromete a responder todos os pareceres técnicos da CAESB até a aprovação final do projeto da ETE, bem como elaborar o *as built* da Estação de Tratamento após a execução da obra.

Adicionalmente, informa que, caso sejam solicitados pela CAESB, projetos complementares que não sejam executados pelo corpo técnico da EEA e necessitem de terceirização, estes deverão ser analisados em particular para contratação à parte. Assim, pela ausência da planilha detalhada dos serviços que compõem a elaboração dos projetos da respectiva ETE para fins de aprovação pela Concessionária local, a empresa subcontratada poderá solicitar novo aditivo contratual com ônus financeiros para a CODHAB sob pena de não aprovação dos projetos pela CAESB. Cabe observar que o contrato firmado entre a CODHAB e a empresa SANECON foi rescindido, tal como publicado no DODF em 20/05/2020.

O cronograma físico-financeiro conforme documento SEI ID (20742032), processo SEI nº 00392-00003741/2018, previa inicialmente o pagamento de 10% do serviço para a elaboração dos projetos da ETE compacta que seriam realizados em duas medições da seguinte forma: no mês 1 seria pago o percentual de 50% (R\$ 190.000,00) e no mês 2, o restante de 50% (190.000,00) com o entendimento de que todos os projetos necessários à sua aprovação seriam concluídos e remetidos ao órgão de saneamento responsável, a CAESB. Conforme Relatório CAESB 04/12/2019 Doc SEI Id (51927486), constata-se que na data de 04/12/2019 os projetos ainda não tinham sido aprovados pela concessionária. Assim, houve o pagamento antecipado de 100% no primeiro mês medido. Com referência ao tema, o Edital traz em seu item 19.5.1.2, *in verbis*:

19.5.1.2. A critério da CODHAB poderá haver adiantamento de pagamento para **aquisição de materiais e equipamentos junto aos fabricantes**. Para que haja o adiantamento, o CONTRATADO deverá apresentar garantia complementar no valor integral da compra, com prazo de validade de, no mínimo, 30 (trinta) dias após data de entrega prevista para os materiais e equipamentos, a fim de que possa ser executada em





caso de inadimplência do CONTRATO. Deverão ser apresentadas ainda cópias dos pedidos de compras e da confirmação de compra do fabricante, bem como a nota fiscal referente aos equipamentos adquiridos.

Dessa maneira, adiantamento de pagamento para a confecção dos projetos executivos não encontra guarida no Edital de Licitação. A memória de cálculo que justificaria o montante pago também não foi apresentada, bem como não se apresentou os Boletins de Ocorrências com os dados diários e nos quais poderíamos verificar o andamento dos projetos pela empresa subcontratada. Em resposta aos nossos questionamentos, o gestor informou:

(...) Sendo assim, foi solicitada a SANECON, à época da realização dos projetos, apresentação de comprovação do valor pago pelos projetos à empresa subcontratada. Essa documentação é apresentada anexa no relatório fotográfico da primeira medição ( [25977331](#), página 7). Visto que o valor é superior aos 10% praticados pelo mercado, optou-se, por garantia, realizar somente o pagamento desse percentual à CONTRATADA, conforme apresentado na planilha de controle de medição ( [25936264](#) ), no valor de R\$ 328.028,19 (trezentos e vinte e oito mil vinte e oito reais e dezenove centavos).

Por fim, devido aos diários de obra ficarem no canteiro de obras, sob responsabilidade da SANECON, durante a execução dos serviços, para o registro de cumprimento de instruções técnicas e administrativas, falhas técnicas, gastos imprevisíveis e acidentes de trabalho, não sendo ele um arquivo digital, e somando-se ao fato da rescisão contratual ter ocorrido de forma unilateral devido a sequência de atrasos por parte da CONTRATADA, os mesmos não foram entregues à essa CODHAB para registro e arquivamento após a conclusão do contrato.

Adicionalmente à resposta, foi elaborado um Relatório Técnico CODHAB/PRESI /DIPRO/GECON (51927930), no qual explicita:

Ainda com relação ao pagamento de 100% dos projetos na primeira medição de serviços, como nesta data os projetos já se encontravam comprovadamente concluídos e em fase de análise pela CAESB, temos o entendimento do Edital:

19.5.1.1 “*Se a Contratada vier a adiantar a execução dos serviços, em relação à previsão original constante no Cronograma Físico- Financeiro, poderá apresentar a medição correspondente, ficando a cargo da FISCALIZAÇÃO aprovar a quitação antecipada do valor respectivo, desde que não fique constatado atraso na execução dos serviços definidos como críticos.*”

Entretanto, cabe observar que os projetos da ETE foram iniciados em junho/2019, mas foram sendo desenvolvidos ao longo de 2019 e 2020, portanto não há que se falar em adiantamento de execução de serviços. Além disso constata-se que o contrato com a empresa SANECON encontra-se rescindido e verifica-se que a empresa subcontratada não conseguiu organizar e concluir todos os projetos necessários para a aprovação pela CAESB. Ademais cabe observar que a obra se atrasou de forma insustentável a ponto de ter seu contrato rescindido em maio/2020, fato que se contrapõe à justificativa apresentada pelo gestor para realizar tal adiantamento. Ainda ressaltamos que, conforme a declaração dada pela subcontratada, para "projetos complementares que não sejam executados pelo corpo técnico da EEA e necessitem



terceirização, estes deverão ser analisados em particular para contratação à parte". Ou seja, não se sabe exatamente quais são os projetos executivos a serem elaborados para que haja aprovação pela Concessionária local, e que por isso, haja demanda de novo aditivo contratual para a conclusão e aprovação dos projetos pela Concessionária local.

Assim, destaca-se que houve pagamentos indevidos com relação a tal adiantamento, fato que vai contra as regras definidas pela lei, pelo Edital e pelo contrato que dele adveio, com riscos de oneração nos custos de elaboração de projetos pela empresa subcontratada para que haja aprovação em definitivo na concessionária de água e esgoto local.

A Gerência de Obras e Contratos, por meio da Nota Técnica nº 35/2021 - CODHAB/PRESI/DIPRO/GECON (60219517), concorda sobre a necessidade de exigir para as futuras contratações orçamento detalhado, contendo o quantitativo dos serviços, e cronograma físico-financeiro, inclusive, considerando o tempo de aprovação da Concessionária local. Entretanto, discorda da equipe de auditoria em relação ao pagamento antecipado ser indevido, pois os projetos estavam concluídos à época do pagamento, necessitando que a empresa EEA realizasse adequações de acordo com as solicitações da CAESB.

Embora haja o entendimento da CODHAB de que não houve pagamento antecipado, havia adequações necessárias nos projetos mediante solicitações da empresa local pela operação e manutenção de águas e esgoto que ficaram pendentes de comprovação de atendimento. Assim, permanecem inalteradas as recomendações para que a CODHAB apure e realize glosa caso seja comprovado o pagamento sem a devida aprovação dos projetos pela CAESB.

### ***Causa***

#### **Em 2019:**

Ausência de detalhamento do serviço em planilha apartada com a composição dos preços para cada item de projeto da ETE compacta.

Ausência de previsão nas cláusulas do Edital de Licitação e Contrato para adiantamento dos projetos.

### ***Consequência***

Possível aditivo financeiro com ônus para a contratante pela elaboração de projetos complementares para a aprovação final da ETE compacta na CAESB.

### ***Recomendações***

**Companhia de Desenvolvimento Habitacional:**

- R.4) Apurar se os projetos executivos foram efetivamente realizados, com os requisitos exigidos pela norma aplicável, bem como levantar em planilha separada os custos para cada projeto exigido para a definitiva aprovação pela concessionária de água e esgoto local.
- R.5) Apurar a diferença entre os valores pagos para o serviço efetivamente realizado, considerando-se os custos dos possíveis projetos complementares que ainda não foram desenvolvidos pela empresa subcontratada e que possam comprometer a sua aprovação, bem como realizar a glosa nos pagamentos futuros com a empresa subcontratada.
- R.6) Orientar os servidores das áreas técnicas para elaborar orçamento detalhado do custo global da Estação de Tratamento de Esgotos, fundamentados em quantitativos de serviços e fornecimentos previamente avaliados nas futuras contratações, considerando-se todos os projetos, bem como o tempo necessário para sua aprovação na Concessionária local. Sucessivamente, providenciar a elaboração do respectivo cronograma físico-financeiro por ser um serviço crítico ao desenvolvimento das obras de Infraestrutura.

**2.1.3. AUSÊNCIA DOS BOLETINS DE OCORRÊNCIA E/OU APRESENTAÇÃO INCOMPLETA**

Classificação da falha: Média

Ainda em relação ao Termo Contratual nº 02/2019, processo de pagamento nº 00392.00007319/2019-63, na primeira medição foi constatada a ausência de boletins de ocorrências ou sua apresentação estava incorreta/inadequada.

Diante de tal fato, solicitou-se então entre outros documentos, o Diário de Ocorrências para o mês relativo a medição. Em resposta às SI 200/2020 e 204/2020-CGDF /SUBCI/COAUC/DACIG, o gestor, mediante o Ofício 2180 (50914368) respondeu que:

Por fim, devido aos diários de obra ficarem no canteiro de obras, sob responsabilidade da SANECON, durante a execução dos serviços, para o registro de cumprimento de instruções técnicas e administrativas, falhas técnicas, gastos imprevisíveis e acidentes de trabalho, não sendo ele um arquivo digital, e somando-se ao fato da rescisão contratual ter ocorrido de forma unilateral devido a sequência de atrasos por parte da CONTRATADA, os mesmos não foram entregues à essa CODHAB para registro e arquivamento após a conclusão do contrato.

Registra-se que o Edital de Concorrência 01/2019 que originou a contratação em tela e tem como objeto a contratação de empresa para a execução das obras de implantação de



infraestrutura externa (sistemas de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário, Drenagem e pavimentação) ao empreendimento situado no Bairro Crixás em São Sebastião, determina:

19.10 À Fiscalização fica assegurado o direito de:

19.10.1 Solicitar Diário de Obras, devidamente preenchido na obra;

19.10.2 Solicitar a retirada imediata da obra, do engenheiro, mestre ou qualquer operário que não corresponda técnica ou disciplinarmente às exigências. (a efetivação desta medida não implicará em modificação do prazo ou condições do Contrato);

19.10.3 Exigir o cumprimento de todos os itens das especificações;

19.10.4 Ordenar a suspensão das obras e serviços sem prejuízo das penalidades a que ficar sujeita a Contratada e sem que esta tenha direito a qualquer indenização, no caso de não ser atendida dentro de 48 (quarenta e oito) horas, a contar da data de emissão da Ordem de Serviço correspondente, qualquer reclamação sobre defeito essencial em serviço executado, ou em material posto na obra.

19.11 Todas as Ordens de Serviço ou quaisquer comunicações da fiscalização à contratada, ou vice-versa, serão registradas no Diário de Obras, podendo ainda ser transmitidas por escrito, em folha de papel ofício devidamente numerada e em duas vias, uma das quais ficará em poder da firma contratada e a outra com a contratante.

19.12 Para qualquer obra/serviço mal executado, a Fiscalização da CODHAB reservará o direito mandar modificar, mandar refazer, substituir da forma e com os materiais que melhor lhe convier, sem que tal fato acarrete solicitação de ressarcimento financeiro por parte da CONTRATADA, nem extensão do prazo para conclusão da obra.

19.13 No Diário de Obras deverão constar as anotações:

19.13.1 Pela CONTRATADA:

A) As condições meteorológicas prejudiciais ao andamento dos trabalhos;

B) As consultas à fiscalização;

C) As datas de conclusão de etapas, caracterizadas de acordo com o cronograma físico-financeiro aprovado

D) Os acidentes ocorridos na execução da obra ou serviço;

E) As respostas às interpelações da fiscalização;

F) A eventual escassez de material que resulte em dificuldade para execução da obra e /ou serviço;

G) Medições das etapas de obras e respectivos valores a serem faturados;

H) Interrupções no fornecimento de energia elétrica e/ou água;

I) Efetivo diário de operários presentes; J) Outros fatos que, a juízo da contratada, devam ser objeto de registro.

19.13.2 Pela FISCALIZAÇÃO: a) Preenchimento dos cabeçalhos; b) Atestado da veracidade dos registros previstos no item "a" anterior; c) Juízo formado sobre o andamento da obra/serviço, tendo em vista os projetos, especificações, prazos e cronogramas; d) Observações relativas aos registros efetuados pela CONTRATADA no Diário de Obras; e) Soluções às consultas lançadas ou formuladas pela contratada, com correspondência simultânea para a direção da contratante; f) Restrições que lhe pareçam cabíveis a respeito do andamento dos trabalhos ou do desempenho da contratada, seus prepostos e sua equipe; g) Determinação de providências para cumprimento dos termos do contrato, dos projetos e especificações; h) Aprovação das medições para faturamento; i) Outros fatos ou observações cujo registro se torne conveniente ao trabalho da fiscalização (Grifo Nosso)



Nesse sentido, a Cartilha do Executor de Contratos, da Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão. (Unidade de Administração Geral. Cartilha do Executor de Contrato / Unidade de Administração Geral – Brasília: SEPLAG, 2010. Revisada.) também impõe como "obrigatório, para o contratado, a manutenção e preenchimento de um Diário de Obra ou Livro de Boletim de Ocorrências, disposto no canteiro da obra e rubricado pelo executor do contrato".

Aponta-se o mesmo problema detectado sobre a ausência dos respectivos boletins de ocorrência na obra prevista pelo Edital de Concorrência nº 007/2018 e respectivo Termo Contratual nº 084/2018, firmado entre essa Companhia e a empresa SANECON - SANEAMENTO E CONSTRUÇÃO CIVIL LTDA, pelo montante de R\$ 5.868.627,99, para a execução da obra de **01 (uma) Unidade Básica de Saúde para 07 equipes**, localizada no empreendimento Parque do Riacho, autos do Processo nº 00060-00205356/2017-11. Por meio da Solicitação de Informações Nº 199/2020 - CGDF/SUBCI/COAUC/DACIG foi requerida a apresentação do Diário de Ocorrências para a segunda medição, bem como a memória de cálculo detalhada para os seguintes serviços:

a) Estaca hélice contínua, diâmetro de 35 cm, comprimento total acima de 15 m até 20 m, perfuratriz com torque de 170 kn.m. af\_02/2015;

b) Corte e dobra de aço ca-50, diâmetro de 10.0 mm, utilizado em estruturas diversas, exceto lajes. af\_12/2015, uma vez que houve uma redução considerável entre o que estava previsto e o que foi medido efetivamente: de 17.760,77 Kg de aço para 545,12 Kg.

Também se observa que a segunda medição teve sua nota fiscal nº 165 emitida em 04/02/2019 e refere-se ao segundo período mensal de execução contratual, entretanto as planilhas de medições Doc SEI Id (18052996) não trazem o período temporal a que se refere. Tampouco foi informado sobre o período temporal da respectiva medição no Atesto 3, firmado pela Comissão de Executores do Contrato, Doc SEI Id (18071233), ambos os documentos constam dos autos do Processo 00392-00012332/2018-53. O valor pago pela referida Nota Fiscal foi de R\$ 242.632,93, devidamente atestada pelos executores contratuais e na qual foram pagos o quantitativo total previsto de estacas hélice:

Ordem	Descrição	Quant.	Unid.	Custo Unitário	Custo Total	1º Medição	2º Medição
1.03.01	1.03.01 ESTACAS Total						
1.03.01.01.0	Estaca hélice contínua, diâmetro de 35 cm, comprimento total acima de 15 m até 20 m, perfuratriz com torque	2.088,00	m	51,05	106.592,40	0,00	2088



	de 170 kn.m. Af_02/2015						
1.03.01.01.02	Corte e dobra de aço ca-50, diâmetro de 10.0 mm, utilizado em estruturas diversas, exceto lajes. Af_12/2015	17.760,77	Kg	6,03	107.097,44	0,00	545,12

Fonte: Planilha UBS segunda medição doc SEI Id (18052996) Processo nº 00392-00012332/2018-53

Ainda, em resposta à SI nº 199/2020, a Unidade apresentou o diário de obras contido no documento Nota Técnica 66 doc SEI Id (50678250), que por sua vez traz os respectivos Boletins de Ocorrência do dia 02/01/2019 ao dia 15/01/2019, portanto incompleto por não trazer todo o período mensal equivalente à medição. No dia 15/01/2019, nas atividades executadas descritas temos:

Corte e dobra de estribo das estacas - 98% - Em Andamento  
Armação das estacas - 55% - Em Andamento  
Execução de estaca hélice bloco A - 68% - Em Andamento

Assim, constata-se que pela descrição feita no Diário de Ocorrências, disponível até o dia 15/01/2019, o serviço de estaca hélice contínua ainda não tinha sido concluído. Além disso, os Diários não foram entregues de forma completa e portanto não comprovam a execução total do serviço na referida medição contratual, medido como se fosse 100% executado, contrariando assim o disposto no item 18 do respectivo Edital de Concorrência sobre a fiscalização e a gestão da qualidade durante a fase de execução do contrato. Atentamos para cláusula editalícia quanto às anotações que devem constar em tal Boletim, mas que injustificadamente não foram feitas, caracterizando-se em desleixo da fiscalização no tocante ao preenchimento do Diário de Ocorrências. Não obstante, a nota fiscal foi paga consoante as ordens bancária 2019OB00298 e 2019OB00299.

Oportuno salientar o quanto descrito pelo Edital, em seu item 13. **ORDEM DE SERVIÇO E LOGÍSTICA DE ATUAÇÃO EM OBRA:**

13.5. A CONTRATADA deverá manter no local do serviço um diário de ocorrências, com páginas numeradas em 3 (três) vias, sendo 2 (duas) destacáveis, contendo o registro de fatos normais do andamento dos trabalhos, como: entrada e saída de equipamentos, trabalhos em andamento, efetivo de pessoal, condições climáticas, visitas ao canteiro de obra, inclusive para as atividades de suas subcontratadas. Não obstante, a CONTRATADA também se obriga a manter em arquivo a disposição da fiscalização, o registro de fatos e comunicações que tenham implicação contratual, como: modificações de projeto, conclusão e aprovação de trabalhos e etapas de montagem, autorização para substituição de materiais e equipamentos, ajustes no cronograma e plano de execução dos trabalhos, irregularidades e providências a serem tomadas pela



CONTRATADA e fiscalização. Toda documentação deverá ser repassada quinzenalmente em forma de relatório para o engenheiro fiscal, formalmente designado pela CONTRATANTE.

Cabe também ressaltar o item 14. METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO E ACEITE DOS SERVIÇOS do Edital:

14.1. Para as etapas intermediárias, a aceitação dos serviços estará condicionada à apresentação e aceitação da planilha de medição dos serviços, ao preenchimento e assinatura do diário de ocorrência de obras, e à perfeita execução dos serviços segundo os projetos e especificações fornecidos de acordo com as etapas do cronograma físico-financeiro, vistoriadas e aprovadas pela Comissão Executora do contrato.

**14.2. Para as fases intermediárias a aceitação dos serviços estará condicionada à apresentação e aceitação da planilha de medição dos serviços, ao preenchimento e assinatura do diário de ocorrência de obras, e à perfeita execução dos serviços segundo os projetos e especificações fornecidos de acordo com as etapas do cronograma físico-financeiro, vistoriadas pelo executor do contrato, fiscal da obra ou comissão designada. (GRIFO NOSSO)**

Dessa maneira nota-se que existe farta documentação sobre a exigência do documento em tela, previstos tanto no edital e no contrato, como na Lei nº 8666/93, em seu art. 67, e portanto não pode ser desprezado durante toda a execução do contrato tal como vem sendo feito, tanto pela empresa contratada como pela contratante:

Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

§ 1º O representante da Administração anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.

A Gerência de Obras e Contratos, por meio da Nota Técnica nº 35/2021 - CODHAB/PRESI/DIPRO/GECON (60219517), ressalta que as justificativas foram apresentadas anteriormente por meio das Notas Técnicas 66 (50678250) e 67 (50743791) e, informam que havia divergência entre os quantitativos do projeto e constantes na planilha, o que gerou acréscimo de serviço e o diário de obra não refletiu essa adequação.

Embora haja a ponderação por parte da CODHAB sobre a ausência de informações nos boletins de ocorrência, não foram apresentadas providências suficientes de maneira a garantir que em futuras obras, o problema identificado não se repita. Assim, permanecem inalteradas as recomendações tendo em vista, inclusive, se tratar de medida que visa a melhoria dos controles da entidade.

### *Causa*

**Em 2019:**



Omissão do executor contratual sobre as exigências para o correto preenchimento e apresentação do Diário de Ocorrências das obras.

### ***Consequência***

Impossibilidade de controle e fiscalização pelos órgãos internos e externos de controle.

Ausência de registros de fatos relevantes da obra.

Ausência de dados para levantamento da produtividade da obra.

Impossibilidade de elaboração de um Plano de Ação para solucionar as dificuldades encontradas durante a execução da obra.

Dificuldade de controle de medições contratuais, pela ausência de comprovação dos dados referentes à execução dos serviços nos Boletins de Ocorrência e a respectiva medição e pagamento.

### ***Recomendações***

#### **Companhia de Desenvolvimento Habitacional:**

- R.7) Elaborar **check list** de verificação dos itens necessários para a elaboração do Diário de Ocorrências, tanto no tocante à empresa contratada quanto no tocante ao órgão contratante.
- R.8) Manter pela fiscalização, um arquivo completo e atualizado de toda a documentação pertinente aos trabalhos, incluindo o contrato, Caderno de Encargos, orçamentos, cronogramas, Diário de Ocorrências, e outros documentos necessários para a realização da obra relativa a cada contrato.

#### **2.1.4. AUSÊNCIA DE BOLETINS DE CONTROLE DAS ESTACAS HÉLICE CONTÍNUA**

Classificação da falha: Grave

Consoante disposto pelo Edital de Concorrência nº 007/2018 e Termo Contratual nº 084/2018 firmado entre essa Companhia e a empresa SANECON - SANEAMENTO E CONSTRUÇÃO CIVIL LTDA, para a execução da obra de **01 (uma) Unidade Básica de Saúde para 07 equipes**, localizada no empreendimento Parque do Riacho, assim dispõe o seu item 5 e 11:





## 5. DESCRIÇÃO DOS SERVIÇOS

5.1. A empresa CONTRATADA executará as obras de construção da Unidade Básica de Saúde, conforme os projetos, memoriais descritivos e especificações técnicas contidos no Anexo I.b, bem como os serviços especificados em planilha orçamentária contida no Anexo I.c deste Projeto Básico. 5.2. A empresa CONTRATADA executará os seguintes serviços técnicos assim discriminados: 1. Instalação de canteiro de obras; 2. Demolição das edificações e remoção de interferências das concessionárias existentes no lote, objeto deste Projeto Básico; 3. Retirada e correta destinação do entulho gerado pelas demolições e demais resíduos de obra; 4. Locação da obra; 5. Execução de terraplanagem, bota fora de terra; 6. Raspagem e limpeza do terreno; 7. Levantamento topográfico; 8. Execução de aterro compactado (somente interno à edificação);

**9. Execução das obras de fundações, estruturas, vedações, esquadrias, revestimentos, pinturas, coberturas, instalações e todos os elementos construtivos, mobiliários, peças, louças e metais necessários conforme Projetos e Especificações Técnicas contidas no Anexo I.b e nas condições estabelecidas neste Projeto Básico; (...)** (GRIFO NOSSO)

## 11. MEDIÇÃO DE SERVIÇOS

**11.1. O fiscal da obra fará medições mensais, por meio de vistoria da obra e conferência dos dados inseridos na planilha de levantamento de serviços (PLS), conforme cronograma físico-financeiro. Ao final da obra será emitido o termo de recebimento provisório, a ser assinado pelas partes, podendo-se ter uma lista de pendências para a plena conclusão dos serviços.** Apenas após a plena e perfeita conclusão da obra, será emitido o termo de recebimento definitivo, em até 15 (quinze) dias da comunicação escrita pela empresa CONTRATADA.

11.2. As medições serão realizadas mensalmente, ou em periodicidade menor, a critério da Administração com base no cronograma aprovado, contados a partir do início efetivo dos serviços, considerando os serviços efetivamente realizados e concluídos satisfatoriamente no período. Entendem-se como serviços concluídos satisfatoriamente aqueles formalmente aprovados pela FISCALIZAÇÃO, dentro do prazo estipulado.

**11.3. Perdas, sobras, quebras de unidades, ineficiência de mão-de-obra e outros, deverão ser considerados na composição de custos unitários, não sendo, em hipótese alguma, considerados na medição.** (GRIFO NOSSO)

Para a execução das estacas, tipo de fundação indireta, temos consoante planilha da segunda medição, os seguintes serviços e quantitativos previstos:

Ordem	Descrição	Quantidade	Unidade	Custo Unitário	Custo Total	1º Medição	2º Medição
1.03.01	1.03.01 Estacas Total						
1.03.01.01.0	Estaca hélice contínua, diâmetro de 35 cm, comprimento total acima de 15 m até 20 m, perfuratriz com torque de 170 kn.m. AF 02/2015	2.088,00	m	51,05	106.592,40	0,00	2088
	Corte e dobra de aço ca-50, diâmetro de 10.0						



1.03.01.01.02	mm, utilizado em estruturas diversas, exceto lajes. AF_12/2015	17.760,77	Kg	6,03	107.097,44	0,00	545,12
---------------	--	-----------	----	------	------------	------	--------

Fonte: Planilha UBS segunda medição Doc SEI Id (18052996) Processo nº 00392-00012332/2018-53

Segundo as Recomendações Básicas de Contratações e Fiscalização de Edificações de Obras Públicas do Tribunal de Contas da União, 4º Ed./ 2014, verifica-se que a fiscalização de verificar, entre outros aspectos:

No caso de fundações indiretas: • a conferência da locação das estacas ou tubulões pelos seus eixos; • o diâmetro do tubo de cravação, o posicionamento exato do tubo de locação em relação aos eixos de locação e sua verticalidade, no caso de estacas cravadas; • a cota de parada de projeto; • a profundidade atingida relacionada ao solo indicado na sondagem; • o emprego dos traços, materiais e o preparo do concreto em conformidade com o projeto e especificações; • a inexistência de trincas ou fissuras prejudiciais ao desempenho quanto às estacas pré-moldadas fabricadas fora do canteiro de obras; • a inexistência de trincas e as dimensões previstas no projeto e se, durante a cravação, a base superior da estaca está protegida por cabeçote de aço com placa de madeira, quanto às estacas metálicas; • o fundo da cravação, para verificação da limpeza e ausência de lama, materiais estranhos ou água, bem como as dimensões, alinhamentos, prumos, locação, alargamento de base e cotas, antes da concretagem de tubulões. A fiscalização deve, ainda, solicitar ao contratado a elaboração de relatórios de acompanhamento de execução de tubulões, onde constem locação, dimensões, cotas de fundo e arrasamento e outros dados pertinentes; • as dimensões necessárias, bem como as devidas precauções quanto ao escoramento e proteção das paredes e muros de divisão porventura existentes, quanto às escavações e reaterros de valas.

Assim, a Companhia foi instada a apresentar todos os Boletins de Controle de Execução das estacas hélice contínua realizadas para a planilha da segunda medição contratual, mediante a Solicitação de Informação Nº 199/2020 - CGDF/SUBCI/COAUC/DACIG, ao qual nos foi informado, conforme Nota Técnica 66 Doc SEI Id (50678250), *in verbis*:

No momento da execução desse serviço, é feito o monitoramento eletrônico pelo operador e equipe de engenharia. Tal monitoramento gera dados do andamento do serviço e, com base neles, a equipe tem condições de acompanhar o serviço e de corrigir instantaneamente qualquer desvio de qualidade, caso haja.

Visto que tal monitoramento é feito *in loco*, no momento da operação e que tal documentação solicitada, conforme preceitua o contrato, edital e manual do executor, não tem obrigação de ser apresentada, não foi cobrada a apresentação.

Entretanto não podemos concordar com a resposta do executor do contrato, uma vez que o Edital traz claramente quais são as regras de execução dos serviços e respectiva medição dos serviços referentes à execução da obra. Embora a obra em questão tenha como regime o de empreitada por preço global, e cujas medições são feitas por etapas previamente definidas pelo cronograma físico-financeiro, para efeitos de fiscalização de qualidade dos serviços e controle de projeto, no serviço de estaca hélice contínua, a medição é feita por metro linear, e, somente com a apresentação dos Boletins Eletrônicos de medição das estacas é possível



a validação e confirmação das cotas atingidas pelas referidas estacas, tal como determinado pelo projeto e especificações técnicas, para posterior medição e pagamento.

Não obstante o gestor ter respondido que o monitoramento seja feito no local, pelo operador e equipe de engenharia, é fundamental que haja controle de qualidade desses serviços, feitos pelos executores do contrato, por parte da empresa contratante. De posse de tais Boletins, a conferência poderia ser feita por amostragem em análise posterior, uma vez que os fiscais não ficam durante todo tempo na obra, e não poderiam fazer tal acompanhamento *pari passu* com a execução das estacas. As medições para o serviço de estaca hélice contínua é feita por metro linear de estaca efetivamente executada e em conformidade com o projeto, bem como com o Caderno de Encargos da referida obra, e devem ser elaborados previamente à licitação e de observação obrigatória durante toda a execução contratual.

Cabe ressaltar ainda que para que não paire dúvidas quanto à obrigatoriedade da empresa contratada fornecer à Comissão Fiscalizadora do Termo Contratual em tela os Boletins de Controle das Estacas, assim determina o Edital de Licitação, em seu item 16 - Das Obrigações da Contratada:

16.5. Dar condições para que a fiscalização da obra, por meio do executor, do fiscal ou da comissão executora do contrato, possa vistoriar, acompanhar e fiscalizar a obra, devendo atender qualquer exigência, modificações ou solicitação de reparos exigidos pelo executor do contrato, fiscal ou comissão executora, não impedindo, em nenhuma hipótese, o acesso da fiscalização às obras, objeto deste Projeto Básico.

O problema detectado pela Equipe de Auditoria é que a fiscalização dessa Companhia não exige tal documentação, menosprezando as boas práticas de fiscalização das obras públicas. Ademais, a empresa contratada deveria prover a fiscalização com as Fichas de Verificação de Execução das Estacas Hélice, contendo dados de locação, diâmetro da estaca, prumo da estaca, cota do trado, armadura, concretagem (subida e lançamento) e cota de arrasamento com os respectivos métodos e tolerâncias admissíveis, tendo como referência técnica a NBR 6122, aprovada pela Associação Brasileira de Normas Técnicas-ABNT, sobre projeto e execução de fundações, Anexo F.

Ainda corroborando tal entendimento, trazemos à baila o Manual de Obras Públicas da Controladoria do Estado do Ceará em conjunto com a Secretaria de Infraestrutura, que nos trazem à luz os aspectos a serem observados pela fiscalização para os serviços de Fundação, de como será feita a fiscalização, critérios de medição, normas e práticas complementares e o *Check List* de verificação dos serviços:

#### 13.4.1 Fiscalização

Cabe à fiscalização realizar as seguintes atividades específicas, com relação às fundações:



No caso de fundações profundas: Conferir a locação das estacas ou tubulões pelos seus eixos; Conferir o diâmetro do tubo de cravação, o posicionamento exato do tubo de locação em relação aos eixos de locação e sua verticalidade, no caso de estacas cravadas; Conferir a cota de parada de projeto; Conferir a profundidade atingida relacionada ao solo indicado na sondagem; Conferir o emprego dos traços, dos materiais e do preparo do concreto, em conformidade com o projeto e especificações; Verificar a existência de trincas ou fissuras prejudiciais ao desempenho quanto às estacas pré-moldadas fabricadas fora do canteiro de obras; Verificar a existência de trincas e as dimensões previstas no projeto e se, durante a cravação, a base superior da estaca está protegida por cabeçote de aço com placa de madeira; Verificar a limpeza e ausência de lama, materiais estranhos ou água, bem como as dimensões, alinhamentos, prumos, locação, alargamento de base e cotas, antes da concretagem de tubulões. A fiscalização deve solicitar ao contratado a elaboração de relatórios de acompanhamento de execução de tubulões, onde constem locação, dimensões, cotas de fundo e arrasamento e outros dados pertinentes; Verificar as dimensões do escoramento e a proteção das paredes e muros de divisão das escavações e reaterros de valas.

(...)A fiscalização deve observar a unidade utilizada na planilha orçamentária, atentando para a conferência das quantidades nos projetos correspondentes.

Além disso, nas Recomendações Básicas para a Contratação e Fiscalização de Obras de Edificações Públicas, 4º ED. Tribunal de Contas da União, foi recomendado que a fiscalização deverá verificar, entre outros aspectos:

No caso de fundações indiretas:

- a conferência da locação das estacas ou tubulões pelos seus eixos;
- o diâmetro do tubo de cravação, o posicionamento exato do tubo de locação em relação aos eixos de locação e sua verticalidade, no caso de estacas cravadas;
- a cota de parada de projeto;
- a profundidade atingida relacionada ao solo indicado na sondagem;
- o emprego dos traços, materiais e o preparo do concreto em conformidade com o projeto e especificações;
- a inexistência de trincas ou fissuras prejudiciais ao desempenho quanto às estacas pré-moldadas fabricadas fora do canteiro de obras;
- a inexistência de trincas e as dimensões previstas no projeto e se, durante a cravação, a base superior da estaca está protegida por cabeçote de aço com placa de madeira, quanto às estacas metálicas;
- o fundo da cravação, para verificação da limpeza e ausência de lama, materiais estranhos ou água, bem como as dimensões, alinhamentos, prumos, locação, alargamento de base e cotas, antes da concretagem de tubulões. A fiscalização deve, ainda, solicitar ao contratado a elaboração de relatórios de acompanhamento de execução de tubulões, onde constem locação, dimensões, cotas de fundo e arrasamento e outros dados pertinentes;
- as dimensões necessárias, bem como as devidas precauções quanto ao escoramento e proteção das paredes e muros de divisão porventura existentes, quanto às escavações e reaterros de valas.

Pelo exposto, as Fichas de Verificação de Execução das Estacas Hélice devem informar a data, obra e local com as firmas respectivas do responsável pelos dados e o responsável pela aprovação. De posse de tais dados poderá ser constatada a cota atingida por



cada estaca hélice para confirmação com os dados de projeto, tal como determina as boas práticas elencadas pelos manuais. Caso haja problemas de perfuração, com desvios no prumo da estaca, procede-se com a devida correção. Ademais, quando a estaca não chegar na cota determinada pelo projeto, o projetista deve ser acionado. Trata-se de controle de qualidade na execução do serviço, previsto tanto no Edital de Licitação como no Termo Contratual e não poderá ser desconsiderado por parte da fiscalização.

Assim, observa-se que a segunda medição teve sua nota fiscal nº 165 emitida em 04/02/2019 e refere-se ao segundo período mensal de execução contratual, de valor R\$ 242.632,93, devidamente atestada pelos executores contratuais da planilha de medição e mediante a qual foram pagos o quantitativo total previsto de estacas hélice, de 2.088 metros, que por sua vez, não teve nenhuma validação, pois não foram apresentadas as tais Fichas de Verificação. Não obstante, a nota fiscal foi paga consoante as ordens bancária 2019OB00298 e 2019OB00299.

A Gerência de Obras e Contratos, por meio da Nota Técnica nº 35/2021 - CODHAB/PRESI/DIPRO/GECON (60219517), ressalta que as justificativas foram apresentadas anteriormente por meio da Nota Técnica 66 (50678250), mas que entretanto concorda com as recomendações do controle interno se comprometendo a adotar em casos futuros.

Embora haja a concordância por parte da CODHAB sobre o ponto de auditoria, não descreveu as providências práticas que seriam adotadas para a solução do problema detectado, justificando a permanência do presente ponto de auditoria.

### ***Causa***

#### **Em 2019:**

Fiscalização inadequada por parte da comissão executora em aceitar planilha de medição feita pela empresa contratada sem a confirmação e validação das Fichas de Verificação de Execução das Estacas Hélice.

### ***Consequência***

Risco e comprometimento na execução dos serviços.

Impossibilidade de verificação e validação da tolerância aos desvios durante a execução das estacas para as respectivas correções.

### ***Recomendações***



### **Companhia de Desenvolvimento Habitacional:**

- R.9) Orientar os integrantes da comissão de fiscalização a fim de exigir da empresa contratada as Fichas de Verificação de Execução das Estacas Hélice Contínua para controle e fiscalização.
- R.10) Elaborar o Caderno de Encargos com as especificações de controle de qualidade das medições para cada serviço, conforme normas técnicas e práticas usuais a ser observado como prática obrigatória durante as medições contratuais.

#### **2.1.5. MUDANÇA DO REGIME DE EXECUÇÃO DA OBRA, SEM JUSTIFICATIVA TÉCNICA ADEQUADA.**

Classificação da falha: Média

O Processo nº 0392.003.200/2017 refere-se ao Edital de Concorrência Nº 03 /2018, que originou o Termo Contratual nº 031/2018, firmado entre a Companhia Habitacional do Distrito Federal - CODHAB e a construtora IPÊ LTDA para a execução de empreendimento habitacional de interesse social localizado no Setor Habitacional Sol Nascente, Trecho 01, Etapa 01, Quadra 700, em Ceilândia. Tal Edital prevê que o regime de execução é o de empreitada por preço global. Assim, conforme o Regulamento Interno de Licitações, contratos e convênios da CODHAB/DF, em seu art. 43, é previsto:

Art. 43. Os contratos destinados à execução de obras e serviços de engenharia admitirão os seguintes regimes, desde que observado os ditames da Lei federal nº 13.303/2016:

II- empreitada por preço global, quando for possível definir previamente no projeto básico e/ou executivos, com boa margem de precisão, as quantidades dos serviços a serem posteriormente executados na fase contratual;

Consoante o referido Edital, a medição dos respectivos serviços será realizada conforme cronograma físico-financeiro, e de acordo com o item 24, a seguir transposto:

#### **24. MEDIÇÃO DE SERVIÇOS**

24.1. O fiscal da obra (executor do Contrato) fará medições mensais, por meio de vistoria da obra e conferência dos dados inseridos na planilha de levantamento de serviços (PLS), conforme cronograma físico-financeiro. Ao final da obra será emitido o termo de recebimento provisório, a ser assinado pelas partes, podendo-se ter uma lista de pendências para a plena conclusão dos serviços. Apenas após a plena e perfeita conclusão da obra, será emitido o termo de recebimento definitivo, em até 15 (quinze) dias da comunicação escrita pela empresa Contratada.

Ainda, para que não parem dúvidas quanto ao tema, o Edital estabelece:

#### **17. OBRIGAÇÕES DA CONTRATADA**



17.5. Cumprir o cronograma físico financeiro da obra, devendo qualquer desvio em relação ao cumprimento das etapas previstas, ser obrigatoriamente justificado ao executor do contrato que deverá analisar a justificativa do atraso e aplicar penalidade no caso de justificativa inconsistente, ou aceitar a justificativa.

19.8. Independentemente das ações de acompanhamento e controle da execução da obra, as medições serão realizadas em conformidade com o cronograma físico-financeiro, com foco no escopo das parcelas da obra efetivamente executadas, visando à plena e perfeita conclusão do objeto contratual.

Sobre o assunto, e consoante disposto pelo Termo Contratual em sua cláusula terceira - das obrigações das partes: "e) Cumprir o cronograma físico financeiro da obra, devendo qualquer desvio em relação ao cumprimento das etapas previstas, ser obrigatoriamente justificado ao executor do contrato que deverá analisar a justificativa do atraso e aplicar penalidade no caso de justificativa inconsistente, ou aceitar a justificativa."

Assim, como determinado pelo regime de empreitada por preço global, as medições para pagamento deverão ser realizadas consoante disposto nas etapas programadas em cronograma físico-financeiro durante a execução da respectiva obra. Cabe apontar que nesse regime de execução, a empresa contratada se compromete a realizar o serviço por preço certo e total, ou seja, assume riscos em eventuais distorções, como por exemplo, de quantitativos de serviços que, por erros e omissões de projeto, passam a ser executados em quantidades superiores àquelas previstas em contrato.

Importa salientar o quanto disposto pela Lei nº 12.465/11 (LDO/2012), que deixa clara essa diferença, em seu art. 125, § 6º, II, no qual determina que no caso de empreitada por preço global, "o contrato deverá conter cronograma físico-financeiro com a especificação física completa das etapas necessárias à medição, ao monitoramento e ao controle das obras, não se aplicando, a partir da assinatura do contrato, e para efeito de execução, medição, monitoramento, fiscalização e auditoria, os custos unitários da planilha de formação de preço".

Nessa toada, procedeu-se a análise da planilha da 15ª medição dos serviços, doc Sei Id (26577564) dos autos do Processo de Pagamento nº 00392-00007593/2018-51, o qual versa sobre as medições realizadas pela Construtora IPÊ para o pagamento dos serviços contratados e também referente ao pagamento de serviços aditados ao contrato inicial mediante o 1º Termo Aditivo ao Contrato nº 31/2018 em 16/05/2019 para acréscimo de R\$ 2.768.196,31. Constata-se que as medições foram realizadas conforme os custos unitários de cada serviço, contrariando assim, o regime de execução adotado, o qual prevê pagamentos para etapas concluídas determinadas pelo cronograma físico-financeiro.

Assim, a despeito de tal exigência delimitada pelo regime de execução adotado, as medições foram realizadas por preço unitário de serviço executado, o qual totalizam R\$ 2.295.195,71, sendo o valor de R\$ 1.819.562,63 referente ao Termo Contratual firmado e o valor



de R\$ 475.633,08 referente à segunda medição do 1º Termo Aditivo ao contrato. Tal medição foi paga mediante a Nota Fiscal nº 93, emitida em 08/08/2019. O período medido foi para o mês de julho/2019, entretanto não encontramos nos autos o Termo Aditivo alterando o regime de execução adotado inicialmente tal como exigido pela Lei 8.666/93, em seu art. 65, de aplicação subsidiária ao Regulamento Interno da Companhia:

Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos

II - por acordo das partes:

b) quando necessária a modificação do regime de execução da obra ou serviço, bem como do modo de fornecimento, em face de verificação técnica da inaplicabilidade dos termos contratuais originários;

c) quando necessária a modificação da forma de pagamento, por imposição de circunstâncias supervenientes, mantido o valor inicial atualizado, vedada a antecipação do pagamento, com relação ao cronograma financeiro fixado, sem a correspondente contraprestação de fornecimento de bens ou execução de obra ou serviço;

Conclui-se que deve haver consenso pela área técnica gestora do Contrato, da necessidade de revisão do Contrato no que tange à atualização da forma de pagamento atualmente prevista; que não deve haver qualquer tipo de elevação de custos/despesas à parte contratante, mas, e tão apenas, a facilitação da execução contratual ante à adequação da execução para com a forma de pagamento; e que a Lei nº 8.666/93, na alínea “c” do inciso II do art. 65, autoriza a modificação contratual quanto à forma de pagamento em ocasiões tais quais a presente, **e que a modificação deve ser formalizada por intermédio de Termo Aditivo, pelos princípios da economicidade e eficiência.**

Ademais, tal modificação não pode ser firmada em caráter unilateral, uma vez que o próprio inciso II do art. 65 faz referência expressa a “acordo entre as partes”, de modo que a parte contratante deve consultar a contratada sobre as respectivas intenções contratuais.

Assim solicitamos ao Departamento Técnico dessa Companhia as devidas justificativas, bem como a disponibilização da fundamentação dada pelo gestor pela escolha do regime de execução adotado para o Edital de Licitação em tela e que rege o Termo Contratual dela advindo, tal como preconizado pelo Acórdão 1.977/2013-Plenário TCU, *in verbis*: 9.1.1. a escolha do regime de execução contratual pelo gestor deve estar fundamentada nos autos do processo licitatório, em prestígio ao definido no art. 50 da Lei 9.784/99.

Em resposta à Solicitação de Informação Nº 1/2021 - CGDF/SUBCI/COAUC /DACIG, nos autos do Processo SEI nº 00480-00004197/2020-34, o gestor se manifestou:

As cláusulas do Projeto Básico (6051984) e do Contrato nº 31/2018 (7226724), deixaram claro que as medições poderiam ser pagas por serviços efetivamente





executados, levando ao entendimento de que os itens inseridos no orçamento base, deveriam ser analisados um a um, de forma unitária, em atendimento ao solicitado nos dois documentos.

PROJETO BÁSICO:

*"13.1. O pagamento deverá ser efetivado, conforme a conclusão dos serviços de acordo com o os projetos e especificações fornecidos, além de estar de acordo com cronograma físico-financeiro, elaborados e apresentados pela CONTRATADA e aprovados pela CONTRATANTE, **ou pelos serviços efetivamente executados, devendo neste caso ser mensurados possíveis aditivos ou glosas de material e mão-de-obra.**"*

*"19.8 Independentemente das ações de acompanhamento e controle da execução da obra, as medições serão realizadas em conformidade com o cronograma físico-financeiro, **com foco no escopo das parcelas da obra efetivamente executadas**, visando à plena e perfeita conclusão do objeto contratual."*

CONTRATO 031/2018:

"CLÁUSULA SÉTIMA – DO PAGAMENTO

*O pagamento deverá ser efetivado, conforme a conclusão dos serviços de acordo com o os projetos e especificações fornecidos, além de estar de acordo com cronograma físico-financeiro, elaborados e apresentados pela CONTRATADA e aprovados pela CONTRATANTE, **ou pelos serviços efetivamente executados, devendo neste caso ser mensurados possíveis aditivos ou glosas de material e mão-de-obra.**"*

Nesse contexto, foi emitido um parecer jurídico pela Procuradoria Jurídica da Codhab, através do Despacho CODHAB/PRESI/PROJU (21300637) em que, de acordo com os parâmetros da legalidade - Acórdão nº 1.977/2013 - Plenário (TCU), para o regime da Empreitada por Preço Global (EPG) aplica-se o seguinte:

*"109. Regra geral, são admissíveis aditivos contratuais no regime de execução contratual por preço global nos casos de alterações de projeto propostas pela administração, fatos imprevisíveis e demais situações previstas na alínea "d" do inciso II do art. 65 da lei de Licitações (manutenção das condições efetivas da proposta)."*

*"111. Para os casos em que houve subestimativa relevante dos quantitativos de alguns serviços e a contratada pleiteie aditivo por acréscimo de quantitativos ou inclusão de serviços novos, em regra os aditivos são vedados, pelo motivo de tal fato se constituir álea ordinária."*

*"113. Em caso de **quantitativos subestimados no orçamento, eventuais pleitos do contratado poderão ser atendidos de forma excepcionalíssima**, desde que preenchidos, cumulativamente, os seguintes requisitos e que não haja outra regra prevista no contrato ou edital:*

Logo, em uma primeira constatação, pode-se verificar durante a execução contratual e da obra que o projeto básico incorreu em falhas, tanto de projeto quanto de orçamento, já descaracterizando o regime de contratação uma vez que com as condições originalmente pactuadas o objeto do Contrato não teria sua viabilidade de execução, como caso mais grave, a inobservância quanto a topografia local em que fora desconsiderado o desnível entre os conjuntos, o qual teve de ser incluído em Termo aditivo o tratamento da topografia por meio de execução de talude e muro de arrimo, que não foram considerados em projeto nem no orçamento base da licitação.



Dessa maneira, entendemos que, apesar das justificativas apresentadas, citando-se o Acórdão do TCU, não se explicitou o porquê de não terem realizado a mudança contratual com a devida formalização legal, por meio de novo Termo Aditivo e de forma consensual.

Quanto ao caso de quantitativos subestimados no orçamento, como é o caso ora representado, verifica-se que deve ser tratado de forma excepcional, e não corriqueira, como está sendo tratado nos contratos realizados pela Companhia com o regime de preço global. Além disso, existe cláusula contratual determinando que os pagamentos sejam feitos de acordo com o cronograma físico-financeiro ou pelos serviços efetivamente executados, ou seja, a própria cláusula contratual descaracteriza o regime de execução adotado, e é incompatível com disposto pelo Projeto Básico: " 19.8 *Independentemente das ações de acompanhamento e controle da execução da obra, as medições serão realizadas em conformidade com o cronograma físico-financeiro, **com foco no escopo das parcelas da obra efetivamente executadas**, visando à plena e perfeita conclusão do objeto contratual" . Trata-se de um contrassenso, pois não se deve descaracterizar aquilo que possui definição inequívoca, pois o regime de execução adotado no edital é do empreitada por preço global, mas está sendo executado por empreitada por preços unitários.*

O mesmo problema foi verificado nos autos do Processo nº 00060-00205356 /2017-71 e respectivo processo de pagamento, de nº 00392-00012332. A contratação realizada mediante o Termo Contratual nº 084/2018, com a SANECON - SANEAMENTO E CONSTRUÇÃO CIVIL LTDA, para a execução da obra de 01 (uma) Unidade Básica de Saúde para 07 equipes, localizada no empreendimento Parque do Riacho, também pelo regime de execução por preço global. Cabe apontar entretanto, que nas respectivas medições mensais constavam planilhas por preços unitários para pagamento, contrariando, mais uma vez, o quanto determinado em Edital, no qual especifica que os pagamentos seriam feitos conforme etapas do cronograma físico-financeiro aprovado pela empresa contratante. Inclusive constatou-se que o cronograma físico-financeiro apresentado pela empresa SANECON não traz os detalhamentos necessários para cada serviço que compõe as etapas, indicando-se o momento de sua execução correspondente, o que impossibilita a medição de cada serviço conforme previsto em cada mês.

A Gerência de Obras e Contratos, por meio da Nota Técnica nº 36/2021 - CODHAB/PRESI/DIPRO/GECON (60267251), ressalta que o Contrato nº 31/2018 foi extinto, uma vez foi executado em sua plenitude. Entretanto, não apresentou providências para evitar que o problema seja repetido em contratos futuros. Assim, com base nessas informações, as recomendações foram alteradas.

### ***Causa***

**Em 2019:**

Acompanhamento inadequado da comissão de fiscalização ao aceitar medições por preço unitários dos serviços realizados, diferentemente do contratado que foi preço preço global.

O edital e projeto básico com cláusulas incompatíveis com as cláusulas contratuais.

***Consequência***

Possibilidade de pagamentos indevidos por meio de aditivos contratuais, uma vez que o regime adotado de contratação é por preço certo e total.

***Recomendações*****Companhia de Desenvolvimento Habitacional:**

R.11) Formalizar, de forma consensual, novo Termo Aditivo prevendo alterações relativas ao regime de execução contratual inicialmente previsto entre a parte contratante e a parte contratada.

**2.1.6. ADITIVOS REALIZADOS PARA SERVIÇOS JÁ PREVISTOS EM EDITAL DE LICITAÇÃO E INCOMPATÍVEIS COM O REGIME DE EXECUÇÃO DE EMPREITADA POR PREÇO GLOBAL**

Classificação da falha: Grave

O Primeiro Termo Aditivo ao Contrato nº 31/2018 acresce seu valor em R\$ 2.768.196,31 e foi fundamentado pela Nota Técnica 01, Doc SEI Id (16933527), nos autos do Processo 0392-003200/2017, na qual podemos verificar que:

**3.5)** A contratada solicita Aditivo Financeiro para a execução de formas laterais para execução do piso do térreo com espessura 8 cm.

Para o item, foi aditivado o valor de R\$12.671,06, visto que já se encontra na planilha orçamentária da licitação:

Forma tábua para concreto em fundação, com reaproveitamento 2x, no valor total de R\$12.671,06.

**3.6)** Aditivo Financeiro para a execução de guarda corpo nas fachadas e áreas internas / externas de circulação dos edifícios.

Para o item do guarda corpo, está previsto na Planilha Orçamentária Base da Licitação o quantitativo de 2.451,13 m<sup>2</sup> de tubo de aço galvanizado (total para os 14 edifícios) e que, de acordo com o levantamento realizado pelo executor do contrato, através do projeto aprovado, no que se refere ao guarda corpo nas fachadas, áreas internas dos



edifícios e áreas externas dos limites dos lotes, há uma diferença de 1.112,30 m<sup>2</sup> entre a quantidade orçada e a quantidade estabelecida em projeto, totalizando 3.563,43 m<sup>2</sup> para o item.

Da mesma forma, em conferência entre as especificações de projeto e de orçamento, constatou-se que os materiais discriminados em orçamento se diferem dos materiais discriminados no projeto executivo/aprovado.

Com isso, foi realizado o replanejamento do orçamento no que se refere ao item acima, com novas composições e especificações para os tubos de aço galvanizado (guarda corpo), devido a diferença entre o orçamento e o especificado em projeto:

Guarda corpo:

Conforme a Planilha Orçamentária Base da Licitação:

Item 12.1.2 - Guarda corpo em tubo de aço galvanizado 1 1/2".

Valor do item na planilha da licitação: R\$854.684,51.

Conforme projeto:

Tubo aço galvanizado com costura, classe media, dn 1", e = 3,38 mm, peso 2,50 kg/m (NBR 5580)

Tubo aço galvanizado com costura, classe media, dn 2", e = \*3,65\* mm, peso \*5,10\* kg/m (NBR 5580)

portanto, para o item, foram aditivados:

Item 1.10.1 Planilha Aditivo: Elementos metálicos - Guarda - corpo em tubo de aço galvanizado 1" e 2", área interna e fachada para os 14 edifícios, no valor total de R\$1.526.232,06.

Dessa forma, será realizada a supressão do item 12.1.2, conforme a Planilha Orçamentária Base da Licitação, no valor total de R\$854.684,52, em relação aos valores da especificação dos materiais constantes no projeto.

O valor final aditivado para o item será de R\$ 671.547,54.

Cabe apontar que, o referido contrato é regido pelo Edital de Concorrência 003 /2018-CODHAB/DF, o qual estabelece que o regime de execução da obra é o de empreitada por preço global (EPG), e portanto, a empresa contratada se compromete a realizar o serviço por preço certo e total, ou seja, assume riscos em eventuais distorções, como por exemplo, de quantitativos a serem executados em quantidades superiores àquelas previstas em contrato, ou mesmo como no caso em que haja divergência entre especificações de materiais estabelecidos pelo projeto e entre aqueles orçados.

Nessa seara, existe um entendimento de que, em EPG, os aditivos resultantes de omissões do orçamento ou do projeto não seriam devidos, tendo em vista que a obra foi contratada por preço certo e global, cabendo à empreiteira encontrar as formas de concluir a obra a contento. O relatório que originou o Acórdão 2.163/2011 – TCU – Plenário é um exemplo deste entendimento: "(...) o edital de licitação apresenta disposição para que nenhum pagamento adicional seja efetuado em remuneração a serviços que sobrevierem durante a execução das obras, mas que sejam necessários para a perfeita execução dos projetos apresentados no certame



(...)." Em função disso, determina ainda, que as licitantes executem minucioso estudo do local, dos projetos e das especificações antes da apresentação da sua proposta. Nessa linha, o empreiteiro não teria direito a solicitar aditivos contratuais de quantidades nos casos de quantitativos subestimados por erros que pudessem ter sido detectados ainda durante o processo licitatório.

Oportuno salientar que a Ata de Abertura e Julgamento do Edital de Concorrência 003/2018-CODHAB/DF, doc SEI Id (6887612) dos referidos autos, traz a informação de que apenas as empresas Construtora Ipê LTDA e ISRAEL CONSTRUTORA EIRELI foram credenciadas, conforme item 3 do mesmo Edital, tendo sido essa última desclassificada. O desconto dado pela única classificada e vencedora do certame foi de 5,18% em um contrato que foi firmado por R\$ 29.391.936,47. Portanto, a licitação em tela não conseguiu o intuito de dar ampla concorrência afim de que se permitisse a obtenção de desconto mais favorável na contratação, e considera-se como uma das causas o fato do regime de execução ser o de preço global, justamente pelos riscos inerentes a esse tipo de contratação, fato que acarreta em preços mais elevados para remunerar as incertezas decorrentes desse regime.

Assim, os procedimentos para aditivos são determinados conforme regime de execução adotado, e no caso em tela, para serviços já previstos no orçamento-base, em princípio, não deveriam existir, e devem ser tratados como de projeto e orçamento inadequado. Entretanto, para novos pleitos da Administração, o aditivo pode ser realizado conforme justificativas apresentadas pela empresa contratada e autorizada pela Administração. Ressalte-se que existe um posicionamento jurisprudencial controverso sobre o tratamento a ser dado nos termos aditivos sob o regime de empreitada por preço global, portanto, citamos como regra mestra o que foi alinhavado pelo Acórdão 1977/2013-Plenário TCU, *in verbis*:

9.1.1. a escolha do regime de execução contratual pelo gestor deve estar fundamentada nos autos do processo licitatório, em prestígio ao definido no art. 50 da Lei 9.784/99; 9.1.2. os instrumentos convocatórios devem especificar, de forma objetiva, as regras sobre como serão realizadas as medições, a exemplo de pagamentos após cada etapa concluída do empreendimento ou de acordo com o cronograma físico-financeiro da obra, em atendimento ao que dispõe o art. 40, inciso XIV, da Lei 8.666/93; 9.1.3. a empreitada por preço global, em regra, em razão de a liquidação de despesas não envolver, necessariamente, a medição unitária dos quantitativos de cada serviço na planilha orçamentária, nos termos do art. 6º, inciso VIII, alínea 'a', da Lei 8.666/93, deve ser adotada quando for possível definir previamente no projeto, com boa margem de precisão, as quantidades dos serviços a serem posteriormente executados na fase contratual; enquanto que a empreitada por preço unitário deve ser preferida nos casos em que os objetos, por sua natureza, possuam uma imprecisão inerente de quantitativos em seus itens orçamentários, como são os casos de reformas de edificação, obras com grandes movimentações de terra e interferências, obras de manutenção rodoviária, dentre outras; 9.1.4. nas situações em que, mesmo diante de objeto com imprecisão intrínseca de quantitativos, tal qual asseverado no item 9.1.3. supra, se preferir a utilização da empreitada por preço global, deve ser justificada, no bojo do processo licitatório, a vantagem dessa transferência maior de riscos para o particular – e,



consequentemente, maiores preços ofertados – em termos técnicos, econômicos ou outro objetivamente motivado, bem assim como os impactos decorrentes desses riscos na composição do orçamento da obra, em especial a taxa de BDI – Bonificação e Despesas Indiretas; 9.1.5. a proposta ofertada deverá seguir as quantidades do orçamento-base da licitação, cabendo, no caso da identificação de erros de quantitativos nesse orçamento, proceder-se a impugnação tempestiva do instrumento convocatório, tal qual assevera o art. 41, § 2º, da Lei 8.666/93; 9.1.6. alterações no projeto ou nas especificações da obra ou serviço, em razão do que dispõe o art. 65, inciso I, alínea 'a', da Lei 8.666/93, como também do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, repercutem na necessidade de prolação de termo aditivo;**9.1.7. quando constatados, após a assinatura do contrato, erros ou omissões no orçamento TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIAO TC 044.312/2012-1 2 relativos a pequenas variações quantitativas nos serviços contratados, em regra, pelo fato de o objeto ter sido contratado por "preço certo e total", não se mostra adequada a prolação de termo aditivo, nos termos do ideal estabelecido no art. 6º, inciso VIII, alínea "a", da Lei 8.666/93, como ainda na cláusula de expressa concordância do contratado com o projeto básico, prevista no art. 13, inciso II, do Decreto 7.983/2013 (grifo nosso);**

9.1.8. excepcionalmente, de maneira a evitar o enriquecimento sem causa de qualquer das partes, como também para garantia do valor fundamental da melhor proposta e da isonomia, caso, por erro ou omissão no orçamento, se encontrarem subestimativas ou superestimativas relevantes nos quantitativos da planilha orçamentária, poderão ser ajustados termos aditivos para restabelecer a equação econômico-financeira da avença, situação em que se tomarão os seguintes cuidados: 9.1.8.1. observar se a alteração contratual decorrente não supera ao estabelecido no art. 13, inciso II, do Decreto 7.983/2013, cumulativamente com o respeito aos limites previstos nos §§ 1º e 2º do art. 65 da Lei 8.666/93, estes últimos, relativos a todos acréscimos e supressões contratuais; 9.1.8.2. examinar se a modificação do ajuste não ensejará a ocorrência do "jogo de planilhas", com redução injustificada do desconto inicialmente ofertado em relação ao preço base do certame no ato da assinatura do contrato, em prol do que estabelece o art. 14 do Decreto 7.983/2013, como também do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal; 9.1.8.3. avaliar se a correção de quantitativos, bem como a inclusão de serviço omitido, não está compensada por distorções em outros itens contratuais que tornem o valor global da avença compatível com o de mercado; 9.1.8.4. verificar, nas superestimativas relevantes, a redundância no eventual pagamento do objeto acima do preço de mercado e, consequentemente, em um superfaturamento, se houve a retificação do acordo mediante termo aditivo, em prol do princípio guardado nos arts. 3º, caput c/c art. 6º, inciso IX, alínea "f"; art. 15, § 6º; e art. 43, inciso IV, todos da Lei 8.666/93; 9.1.8.5. verificar, nas subestimativas relevantes, em cada caso concreto, a justeza na prolação do termo aditivo firmado, considerando a envergadura do erro em relação ao valor global da avença, em comparação do que seria exigível incluir como risco/contingência no BDI para o regime de empreitada global, como também da exigibilidade de identificação prévia da falha pelas licitantes – atenuada pelo erro cometido pela própria Administração –, à luz, ainda, dos princípios da vedação ao enriquecimento sem causa, da isonomia, da vinculação ao instrumento convocatório, do dever de licitar, da autotutela, da proporcionalidade, da economicidade, da moralidade, do equilíbrio econômico-financeiro do contrato e do interesse público primário; 9.1.9. avaliar a conveniência e a oportunidade de, em seu relatório de fiscalização, propor ao Colegiado, com base no art. 250, inciso III do Regimento Interno do TCU, recomendação à jurisdicionada, para que, doravante, inclua nos editais cláusula a estabelecer, de forma objetiva, o que será objeto de aditamentos durante a execução da avença, bem como a definição do que venha a ser "subestimativas ou superestimativas relevantes", a que se refere o subitem 9.1.8 supra, como, por exemplo, o estabelecimento de percentuais de tolerância quantitativa admitida em cada item do orçamento que torne descabida a celebração de aditivo, como, ainda, a necessidade de que a imprecisão se refira a serviço materialmente relevante do empreendimento (avaliado de acordo com a metodologia ABC), em prestígio ao princípio da segurança



jurídica, como ainda do art. 6º, inciso VIII, alínea "a" c/c art. 47, art. 49 e art. 65, inciso II, alínea "d", todos da Lei 8.666/93;

Nessa linha, cabe salientar que, pela análise da referida Nota Técnica emitida para a realização do Termo Aditivo, identifica-se que os dois itens destacados estão previstos na planilha do orçamento anexa ao Edital de Licitação, e assim, não deveriam receber aditivos financeiros por terem seus quantitativos calculados a menor, ou, ainda, com especificações cotadas em oposição àquela prevista em projeto demonstrando-se erros de quantificação e orçamento. Isso porque o regime de execução adotado abarcaria tais diferenças, e devem ser cumpridas sem ônus para a contratante.

A servir como alerta a tais erros e omissões, o próprio Edital traz em seu item 5.6:

**5.6. VISTORIAR O LOCAL DA OBRA E/OU SERVIÇOS OBJETO DA LICITAÇÃO**

5.6.1. À Licitante recomenda-se, antes da licitação: I – Vistoriar o local da obra e/ou serviços objeto da licitação, devendo verificar todos os seus aspectos quantitativos e qualitativos, bem como as condições necessárias para sua execução, tais como características de acesso, topografia, condições do terreno etc.; II – É facultada a apresentação de Declaração de Vistoria, conforme modelo Anexo III a este Projeto Básico, assinada por Responsável Técnico da empresa, expressando inteiro conhecimento das condições a que se refere o item anterior.

5.6.2. Compete à empresa fazer minucioso estudo, verificação e comparação de todos os desenhos dos projetos arquitetônicos, dos detalhes, das especificações e dos demais componentes integrantes da documentação técnica fornecida pela CODHAB para a execução da obra e/ou serviços.

5.6.3. Dos resultados desta verificação preliminar, que será feita antes da licitação da obra e serviços deverá a empresa dar imediata comunicação por escrito à CODHAB, apontando dúvidas e/ou irregularidades que tenha observado, inclusive sobre qualquer transgressão às normas técnicas, regulamentos ou leis em vigor, de forma a serem sanados os erros, omissões ou discrepâncias que possam trazer embaraços ao perfeito desenvolvimento das obras e serviços.

Assim, constata-se quanto ao Primeiro Termo Aditivo, que foram indevidos os aditivos para os seguintes serviços:

SERVIÇO	VALOR ADITIVADO NO 1º TA
Execução de formas laterais para execução do piso do térreo com espessura 8 cm	R\$12.671,06
Guarda corpo em tubo de aço galvanizado 1 1/2	R\$ 671.547,54
<b>Total</b>	<b>R\$ 684.218,60</b>

Fonte: Nota Técnica 01, Doc SEI Id (16933527), Processo 0392-003200/2017

Esclarecemos também sobre a importância da responsabilidade técnica pelo projeto e pela quantificação e orçamentação de cada serviço disposto na planilha do orçamento-base, anexa ao Edital de Licitação, notadamente quando no regime de execução de empreitada por preço global, como disposto pela Súmula 260 TCU:



## Jurisprudência do TCU

## Súmula Nº 260

É dever do gestor exigir apresentação de Anotação de Responsabilidade Técnica – ART referente a projeto, execução, supervisão e fiscalização de obras e serviços de engenharia, com indicação do responsável pela elaboração de plantas, orçamento-base, especificações técnicas, composições de custos unitários, cronograma físico-financeiro e outras peças técnicas

Quanto ao Segundo Termo Aditivo ao Contrato nº 31/2018, foi acrescido o valor total de R\$ 660.767,92, firmado em 22 de agosto de 2019, consoante disposto pela Nota Técnica SEI-GDF n.º 20/2019 - CODHAB/PRESI/DIPRO/GECON e autorizado pela Súmula 31 Doc Sei Id (26541105). Entre os serviços pleiteados, constatamos que foi feito aditivo de forma indevida para os seguintes serviços já constantes da planilha orçamentária anexa ao Edital:

**3.2)** A contratada solicita o Aditivo Financeiro para execução de **guarda-corpos em tubo galvanizado 1" e 2"** para a cobertura dos 14 edifícios, visto que não existe nenhum tipo de proteção para o acesso a esta área, acarretando riscos de acidentes.

O item pleiteado pela empresa não está previsto na planilha orçamentária base da licitação sendo necessário o aditivo financeiro no valor de **R\$237.238,45**, sendo compatível com a tabela SINAPI

**3.5)** A contratada solicita o Aditivo Financeiro para execução de **revestimento em gesso para as paredes internas** dos 14 edifícios.

O item pleiteado pela empresa, previsto na planilha orçamentária base da licitação, necessita de aditivo financeiro no valor de **R\$105.066,63**, sendo compatível com a tabela SINAPI (abril/2017).

Trata-se de itens existentes na planilha do orçamento com o pleito de acréscimo de quantitativo. Cabe ainda ressaltar que, para o item 3.2, sobre o acréscimo do quantitativo para a execução de guarda-corpos em tubo galvanizado 1" e 2" na cobertura dos 14 edifícios, a justificativa dada pelo executor contratual de que “ não existe nenhum tipo de proteção para o acesso a esta área, acarretando riscos de acidentes” não nos parece plausível de aprovação, uma vez que pelo Memorial Descritivo apresentado juntamente com todos os projetos anexos ao Edital de Concorrência, Doc Sei Id (5287705), a cobertura dos edifícios seria tipo platibanda e não previa guarda-corpo. Ora, cabe ressaltar que a área não prevê circulação de pessoas, e portanto, em tese não necessita de guarda-corpos circundando todo o seu perímetro.

No tocante ao item 3.5, nota-se que existe um acréscimo de quantitativo de serviço já previsto pelo Projeto Básico, e mais uma vez, constata-se erro de orçamento no quantitativo do revestimento em gesso das paredes internas do apartamento, serviço esse que deveria estar coberto pelo regime de execução adotado e conforme entendimento consolidado pela jurisprudência do TCU.

MEMORIAL DESCRITIVO COBERTURAS A cobertura principal (apartamentos) estará oculta por platibanda e estará estruturada por madeira Angelim, Maçaranduba ou equivalente da região, isento de nós nas peças, com emprego de proteção cupinicida. A





estrutura de madeira será composta por peças de pontalete, terças, caibros e ripas. Sobre a estrutura apoiara telha ondulada de fibrocimento com 6mm de espessura. O telhado tem inclinação igual a 9% com quedas para o centro. Dessa forma foi utilizado uma calha central para o escoamento das águas pluviais. A calha deverá ser executada em aço galvanizado número 24, mesmo material utilizado nos arremates e rufos de acabamento. A fixação será com parafusos apropriados com f8 mm e conjunto de vedação de acordo com as recomendações do fabricante, devendo ter pelo menos 4 (quatro) parafusos por telha em cada estrutura. Deverão ser utilizadas em conjunto com as cumeeiras, seguindo o mesmo modelo da telha. Para a cobertura da circulação e da torre de escadas e caixa d'água foi definido laje impermeabilizada por manta asfáltica, proteção mecânica e argila expandida. O escoamento de água se dará por inclinação de 1% que será conduzida para buzinotes localizados conforme indicado em planta e por grelha que escoará a água recolhida para a captação de águas pluviais.

**REVESTIMENTOS DE PAREDES** As paredes internas dos apartamentos, nos ambientes de quarto, sala, circulação e partes da cozinha e lavação irão receber revestimento em gesso desempenado com 5mm de espessura.

Dessa forma, constata-se quanto ao Segundo Termo Aditivo, que foram indevidos os aditivos para os seguintes serviços:

SERVIÇO	VALOR ADITIVADO NO 2º TA
Execução de guarda-corpos em tubo galvanizado 1" e 2" para a cobertura dos 14 edifícios	R\$ 237.238,45
Execução de revestimento em gesso para as paredes internas dos 14 edifícios 2	R\$ 105.066,63
<b>Total</b>	<b>R\$ 342.305,08</b>

Fonte: Nota Técnica SEI-GDF n.º 20/2019 - CODHAB/PRESI/DIPRO/GECON

Assim, foram feitos questionamentos à Companhia, sobre tais aditivos contratuais, bem como sobre a fundamentação do gestor na escolha do regime de execução adotado na licitação, que foram respondidos conforme Ofício N° 96/2021 - CODHAB/PRESI/SECEX, nos autos do Processo SEI 00480-00004197/2020-34. O responsável pela execução do contrato então ponderou:

Nesse sentido, o aditivo financeiro somente foi acatado para os serviços que apresentaram variações de quantitativos com valores e quantitativos considerados relevantes, em relação aos quantitativos orçados ou constante em projeto, ou pela necessidade de execução dos serviços devido às exigências de órgãos de expedidores de Habite-se e imprescindíveis à viabilidade da conclusão da obra e obtenção da Carta de Habite-se, bem como itens constantes em planilha com quantitativos insuficientes para a continuidade das obras, como os itens apontados pela auditoria.

Como reportando alhures, tanto o projeto básico quanto o orçamento possuíram muitas falhas, seja no subdimensionamento de quantitativos ou omissão de serviços no orçamento base, os quais não foram suficientes à completa execução do objeto, e apresentaram diferenças e variações consideráveis e relevantes para a formalização dos aditivos.



Entretanto, dada a resposta apresentada, faz-se necessário que a Companhia estabeleça o Mapa Riscos que deve ser anexo ao Contrato, e no qual será determinada a faixa de valores considerada relevante para a aprovação de um aditivo de determinado serviço já previsto e com erro de orçamentação em seu quantitativo sob o regime de EGB. Tal como consta no Acórdão supra mencionado, sobre recomendação à jurisdicionada, "doravante, inclua nos editais cláusula a estabelecer, de forma objetiva, o que será objeto de aditamentos durante a execução da avença, bem como a definição do que venha a ser 'subestimativas ou superestimativas relevantes'". O tema não foi tratado na Nota Técnica de aprovação do aditivo desse serviço, e portanto carece de respaldo técnico que o fundamente.

Com relação ao aditivo de execução dos guarda-corpos para a cobertura dos 14 Edifícios, e que se trata portanto, de serviço adicional para alteração da concepção original do projeto, o executor esclareceu, na íntegra:

Através de uma pré-vistoria na obra agendada entre CODHAB, Construtora Ipê e Corpo de Bombeiros Militar do DF - CBMDF, com a presença deste fiscal, foi apontado pelo vistoriador do CBMDF a necessidade de guarda-corpo apenas na parte interna da cobertura, na face virada para o pátio central do edifício somente, e não em todo perímetro, uma vez que a face interna da cobertura ofereceria risco a quem fosse acessar e transitar pela cobertura, pois não havia platibanda ou qualquer estrutura de segurança prevista em projeto voltado para a parte interna da cobertura (observar imagem inserida na Nota Técnica 20 / Item 3.2 - [25234644](#)). Vale salientar que as platibandas informadas pelo Memorial estão localizadas apenas na parte frontal dos edifícios, ou seja, nas fachadas, e os guarda-corpos executados nas coberturas dos edifícios e que foram aditivados, estão localizados na face interna da cobertura voltada ao pátio interno. Também informo que o CBMDF não formalizou exigências em pré-vistorias realizadas, pois a mesma almeja apenas as verificações prévias de segurança geral, para fins de agilizar o procedimento de cumprimento de exigências antes da vistoria definitiva.

Cabe ponderar que, pela imagem apresentada na referida Nota Técnica, não conseguimos visualizar a efetiva necessidade das instalações do guarda-corpo, pois, sendo cobertura, trata-se de área não acessível ao trânsito de pessoas, e o acesso será feito somente para os casos em que forem necessários serviços de manutenção, que por sua vez, deverá ser feito por pessoas capacitadas e providas de adequado equipamento de segurança.

Entretanto, por se tratar de um pleito da Administração não previsto pelo Projeto Básico nem em seu Memorial Descritivo, o aditivo seria perfeitamente factível uma vez que se anexasse a formalização de tal exigência técnica devidamente fundamentada pelo Corpo Técnico do CBMDF, o que não ocorreu de fato. De acordo com INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 002 /2016 - DIVIS/DESEG do CBMDF, sobre os procedimentos para a VISTORIA TÉCNICA DAS CONDIÇÕES DE SEGURANÇA CONTRA INCÊNDIO E PÂNICO, informa que existem os seguintes tipos de vistorias técnicas: "a) Vistoria a pedido; b) Vistoria inopinada; c) Vistoria



mediante denúncia; d) Vistoria para concessão da Licença de Funcionamento; e) Vistoria para emissão do Laudo para Habite-se; f) Retorno de vistoria."

Assim, não existe o chamado "pré-vistoria" consoante informado pela resposta, e sim, o documento de vistoria técnica para emissão de Habite-se, que, ainda consoante com a IN 002/2016, informa: "3.1.1 As vistorias técnicas são inspeções visuais, com base em parâmetros técnicos, realizadas com ou sem o uso de equipamentos de mensuração com o objetivo de atestar as condições de segurança contra incêndio e pânico em edificações ou atividades." Cabe ainda ressaltar que, em seu item 3.3, sobre a Padronização de Vistorias Técnicas, verifica-se "3.3.1 As vistorias técnicas devem ser realizadas com base em parâmetros técnicos específicos, devendo os Agentes Fiscalizadores se furtar de análises empíricas ou que não possuam enquadramento técnico, sob pena de nulidade das respectivas vistorias."

Portanto, cabe ao executor do contrato anexar toda a documentação devidamente formalizada sobre as exigências adicionais feitas na vistoria com o CBMDF, para a respectiva aprovação e Habite-se da edificação, e que tal documento respalde o aditivo de serviço realizado. Conforme disposto no Acórdão nº 866/2006- Plenário TCU, "As alterações de projetos de contratos em andamento devem-se fazer acompanhar de justificativas técnicas suficientemente detalhadas."

A Gerência de Obras e Contratos, por meio da Nota Técnica nº 36/2021 - CODHAB/PRESI/DIPRO/GECON (60267251), apresentou as providências adotadas, inclusive com documentos comprobatórios. Assim, com base nessas informações, as recomendações foram alteradas.

### ***Causa***

#### **Em 2019:**

Fiscalização inadequada quanto ao aceite e aprovação pelos executores contratuais de Termo Aditivo de oneração contratual em oposição ao regime de execução adotado pelo Edital de licitação.

Acompanhamento inadequado da execução contratual ao aceitar e aprovar termo aditivo para execução de serviços não previstos sem a devida exigência formalizada pelo Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal.

### ***Consequência***

Ocorrência de pagamentos indevidos nos aditivos contratuais com ônus para a contratante e desequilíbrio econômico-financeiro.



### ***Recomendações***

#### **Companhia de Desenvolvimento Habitacional:**

- R.12) Orientar os responsáveis pelo planejamento das contratações e pelos técnicos responsáveis pela elaboração dos editais, Termos de Referência, estudos preliminares e demais documentos a incluir cláusulas a estabelecer, de forma objetiva, o que será ou poderá ser objeto de aditamentos durante a execução da avença, bem como a definição do que venha a ser "subestimativas ou superestimativas relevantes" e suas respectivas faixas de aceitação.
- R.13) (ATENDIDA) Anexar a documentação sobre as exigências adicionais feitas na vistoria com o CBMDF, para a respectiva aprovação e Habite-se da edificação, e que fundamentarão o aditivo realizado para instalação dos guarda-corpos na cobertura.

### **2.1.7. AUSÊNCIA DE MATRIZ DE RISCOS NAS CONTRATAÇÕES**

Classificação da falha: Média

Consoante disposto pela Lei 13.303 de 30 de junho de 2016, a qual dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, o seu artigo 6º exige:

Art. 6º O estatuto da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias deverá observar regras de governança corporativa, de transparência e de estruturas, práticas de gestão de riscos e de controle interno, composição da administração e, havendo acionistas, mecanismos para sua proteção, todos constantes desta Lei.

Cabe observar que a política de Gestão de Riscos está prevista no Estatuto Social da Companhia, tal como disposto em seus artigos 31, 32 e 33:

Art. 31. A CODHAB/DF contará com as seguintes unidades internas de governança: I - área de integridade e gestão de riscos; II - auditoria interna; e III - ouvidoria. Parágrafo único - O Conselho de Administração estabelecerá Política de Seleção para os titulares dessas unidades.

Art. 32. A CODHAB/DF adotará como prática de gestão de riscos e controle interno área de Conformidade, Gestão de Riscos e de Controle Interno. § 1º - A Área de Conformidade, Gestão de Riscos e de Controle Interno será vinculado ao Diretor Presidente e liderado por diretor estatutário indicado pelo Conselho de Administração. § 2º - A Área de Conformidade, Gestão de Riscos e de Controle Interno poderá contar com o apoio operacional da Auditoria Interna e manterá interlocução direta com o Conselho Fiscal. § 3º - A Área de Conformidade, Gestão de Riscos e de Controle Interno se reportará diretamente ao Conselho de Administração em situações em que se suspeite do envolvimento de Diretor em irregularidades ou quando este se furtar à



obrigação de ESTATUTO SOCIAL DA COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO HABITACIONAL DO DISTRITO FEDERAL, aprovado na Reunião do Conselho de Administração da CODHAB nº 112/2018 de 26 de junho de 2018, adotar medidas necessárias em relação à situação a ele relatada, assegurada sempre sua atuação independente.

Art. 33. Compete a Área de Conformidade, Gestão de Riscos e de Controle Interno: I - estabelecer políticas de incentivo ao respeito às leis, às normas e aos regulamentos, bem como à prevenção, à detecção e ao tratamento de riscos de condutas irregulares, ilícitas e antiéticas dos membros da CODHAB/DF, devendo para isso adotar práticas eficientes de controles internos e de gestão de riscos estratégicos, patrimoniais, operacionais, financeiros, socioambientais e reputacionais, dentre outros, na forma de um Programa de Integridade, as quais deverão ser periodicamente revisadas e aprovadas pelo Conselho de Administração, e comunicá-las a todo o corpo funcional; II - verificar a aderência da estrutura organizacional e dos processos, produtos e serviços da empresa às leis, atos normativos, políticas e diretrizes internas e demais regulamentos aplicáveis; III - disseminar a importância da conformidade, do gerenciamento de riscos e do controle interno, bem como da responsabilidade de cada área da empresa nestes aspectos; IV - coordenar os processos de identificação, classificação e avaliação dos riscos a que está sujeita a empresa; V - avaliar o cumprimento das metas previstas nos planos, projetos e orçamentos, comprovando a legalidade e avaliando os resultados, quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, nos termos do Artigo 74 da Constituição da República; VI - identificar, armazenar e comunicar toda informação relevante, na forma e tempestivamente, a fim de permitir a realização dos procedimentos estabelecidos, orientar a tomada de decisão, o monitoramento de ações e contribuir para a realização de todos os objetivos do controle interno; VII - verificar a aplicação adequada do princípio da segregação de funções, de forma que seja evitada a ocorrência de conflitos de interesse e fraudes; VIII - adotar procedimentos de controle interno, objetivando prevenir ou detectar os riscos inerentes ou potenciais à tempestividade, à fidedignidade e à precisão das informações da empresa; IX - elaborar e divulgar o Código de Ética e Integridade que deverá ser aprovado pelo Conselho de Administração e ficará disponível no sítio eletrônico da Companhia, dispendo sobre os padrões de comportamento ético esperados dos administradores, fiscais, empregados, prepostos e terceiros contratados, implementando treinamento periódico; X - manter canal institucional, que poderá ser externo à empresa, para recebimento de denúncias sobre práticas de corrupção, fraude, atos ilícitos e irregularidades que prejudiquem o patrimônio e a reputação da empresa, incluindo as infrações ao Código de Ética e Integridade; § 1º - Os Administradores da empresa divulgarão e incentivarão o uso do canal institucional de denúncias, que deverá assegurar o anonimato do denunciante por prazo indeterminado e a confidencialidade do processo de investigação e apuração de responsabilidades até a publicação da decisão administrativa definitiva.

§ 2º - Sob supervisão do Conselho de Administração, a CODHAB/DF deverá instituir mecanismo de consulta prévia para solução de dúvidas sobre a aplicação do Código de Ética e Integridade e definir orientações em casos concretos.

Ademais, ressalte-se ainda que a Lei das Estatais prevê em seu art. 42, X, a seguinte definição da matriz de riscos:

(...) X - matriz de riscos: cláusula contratual definidora de riscos e responsabilidades entre as partes e caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, em termos de ônus financeiro decorrente de eventos supervenientes à contratação, contendo, no mínimo, as seguintes informações: a) listagem de possíveis eventos supervenientes à assinatura do contrato, impactantes no equilíbrio econômico-financeiro da avença, e previsão de eventual necessidade de prolação de termo aditivo quando de



sua ocorrência; b) estabelecimento preciso das frações do objeto em que haverá liberdade das contratadas para inovar em soluções metodológicas ou tecnológicas, em obrigações de resultado, em termos de modificação das soluções previamente delineadas no anteprojeto ou no projeto básico da licitação; c) estabelecimento preciso das frações do objeto em que não haverá liberdade das contratadas para inovar em soluções metodológicas ou tecnológicas, em obrigações de meio, devendo haver obrigação de identidade entre a execução e a solução pré-definida no anteprojeto ou no projeto básico da licitação.

Além disso, em seu art. 69, X, estabelece: "Art. 69. São cláusulas necessárias nos contratos disciplinados por esta Lei:(...)X - matriz de riscos".

Entretanto, em análise aos autos dos processos de contratação de obras preparados pela CODHAB, de n<sup>os</sup> 0392.003200/2017, 0060-00205356/2017-71 e 00392-00003741/2018-69 com a assinatura dos respectivos Termos Contratuais CT 031/2018, CT 084/2018 e CT 002/2019 constatamos a ausência da matriz de riscos em cláusula contratual como determina o dispositivo legal, de vigência da data de sua publicação com prazo de até 24 meses para a sua adaptação.

Temos assim, para os respectivos contratos, a obrigação legal da matriz de riscos junto ao contrato quando da contratação de obras e serviços, cabendo à CODHAB a obrigação de elaborar cláusulas contratuais definidoras de riscos e responsabilidades entre as partes, bem como apresentar em seus anexos a matriz de riscos relacionados ao contrato e seus eventos, com a implementação de controles para a redução dos riscos limitando assim a invocação de eventos "emergenciais" não dispostos na matriz para dar causa a aditivos indesejados de oneração contratual.

Nesse sentido, entendemos que a lei em questão, bem como o Estatuto Social da CODHAB determina aos gestores responsáveis o desenvolvimento e a aplicação de uma metodologia de gestão de riscos e *compliance* aderente à cultura interna bem como aos seus regulamentos internos. Desta forma, torna-se imprescindível o desenvolvimento da matriz de riscos com previsão de impacto x probabilidade (COSO ERM, ISO 31000, dentre outras) e matriz GUT (gravidade x impacto x tendência), para que se possa identificar os riscos passíveis de enfrentamento no contrato, de forma a atender as exigências legais, qual sejam, da previsão de uma efetiva matriz de risco como parte integrante dos contratos firmados.

Instados a se manifestar com relação aos controles internos, governança e sua Política de Gestão de Riscos, mediante a Solicitação de Informação N° 190/2020 - CGDF/SUBCI/COAUC/DACIG, e fundamentado pelo Decreto Distrital N° 37.302,/2016, o qual estabelece os modelos de boas práticas gerenciais em Gestão de Riscos e Controle Interno a serem adotados no âmbito da Administração Pública do Distrito Federal, solicitamos :



- 1) Planejamento Estratégico da Companhia em vigor;
- 2) Manuais, políticas de procedimentos e *check lists* utilizados pela Gerência de fiscalização de obras e contratos;
- 3) Gerenciamento de Riscos implementado para a Gerência no exercício de 2019;
- 4) Plano de Ação de monitoramento da Gestão dos Riscos utilizados para a respectiva Gerência de fiscalização de obras e contratos e responsáveis pela sua execução em 2019;
- 5) Código de Ética da Companhia.

Como resposta ao item 1, sobre o Planejamento Estratégico, no Despacho CODHAB/PRESI/ASPLA Doc SEI Id (48963599), dos autos do Processo nº 00480-00004197/2020-34, o setor responsável respondeu:

(...)Sendo assim, servimo-nos deste no sentido de informar que o processo relacionado à implantação do Planejamento Estratégico da CODHAB/DF, encontra-se em fase de elaboração, tendo em vista que, o impacto da pandemia gerou atraso no andamento dos serviços referente ao tema. Com base no **decreto n.º 41.329 de 08 de outubro de 2020**, instituído pelo Governador do Distrito Federal, que dispõe o retorno ao trabalho presencial, com alcance de percentual inicial de até 50% dos servidores e empregados, esta Companhia, está retomando com as suas atividades presenciais no intuito de promover celeridade no andamento das atividades propostas no item em questão.

Assim, não obstante tal estudo encontrar-se em fase de elaboração, destaca-se importância de sua conclusão com a elaboração do Planejamento Estratégico da Companhia e implementação da Gestão de Riscos. Quanto ao item 2, foi anexada aos autos apenas o Manual do Executor do Contrato, documento publicado em 2010 pela então Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento, e Gestão do Governo do Distrito Federal, e portanto, constata-se que esse Manual é documento válido como orientação básica na prática do gerenciamento das obras públicas, *core business* dessa importante Companhia. Não se pode olvidar dos outros documentos normativos e também das boas práticas recomendadas pelos órgãos de controle, além, é claro, do próprio Estatuto Social da Companhia.

Assim, faz-se necessário que os gestores da Companhia em conjunto com a Unidade de Controle Interno fomentem a elaboração de manuais e *check lists* de verificação dos principais processos atinentes à plena execução das obras, notadamente aqueles atribuídos à Diretoria de Produção, ao qual compete entre outras, a responsabilidade da execução das obras contratadas. Além disso, a alta administração deve fomentar e apoiar a Política de Gestão de



Riscos da Companhia, notadamente para a área de produção habitacional consoante se antevê na Missão da Companhia, qual seja, aquela de prover habitação de qualidade, com cidadania.

No tocante aos itens 3 e 4 da respectiva Solicitação de Informações, sobre a Política de Gestão de Riscos e o Plano de Ação de monitoramento da Gestão de Riscos para as contratações, no Despacho CODHAB/PRESI/SECEX Doc Sei Id (49073178), nos autos do mesmo Processo, o setor responsável anexou o então "**Mapa de Riscos (Modelo) (49006766)**", aplicado pela Companhia desde a implementação do Regulamento Interno de Licitações e Contratos - RILC/CODHAB, constantes nas minutas de contrato das Licitações desta Companhia". Além disso, a área responsável respondeu:

Em atendimento ao solicitado na Circular 15 (48891412), mais especificamente ao item "4) Plano de Ação de monitoramento da Gestão dos Riscos utilizados para a respectiva Gerência de fiscalização de obras e contratos e responsáveis pela sua execução em 2019;" da Solicitação de Informação 190 ( 48641919 ), tenho a informar que a Gerência de Obras e Contratos não tem um plano de ação específico para o monitoramento da Gestão de Risco. Há práticas diárias de fiscalização in loco, como base no que preceitua o Mapa de Risco (49006766), das quais são monitorados os Riscos 6 a 17 do item "Gestão do Contrato".

De fato, constata-se pelo documento modelo chamado de Mapa de Riscos, o qual foi anexado à resposta, que foram identificados dezessete riscos previstos para a fase de planejamento, seleção de fornecedor e gestão do contrato, e encontra-se na fase inicial de estudos. Ademais, destaca-se que, conforme a ISO 31000:2009, após a fase de identificação dos riscos se faz a análise de riscos momento que se tem a compreensão dos riscos conforme a probabilidade e impactos, e então passa-se para a fase de avaliação dos riscos principais encontrados, na qual verifica-se quais riscos deverão ser tratados e em qual prioridade. Envolve comparação do Nível de Risco estabelecido previamente, considerando-se ainda a tolerância aos riscos das partes interessadas e decisões tomadas de acordo com os requisitos legais. Assim, o Mapa de Risco apresentado encontra-se incompleto, em fase inicial de desenvolvimento, e ainda não foram avaliados quanto à probabilidade e impacto de ocorrência bem como não estão definidos os tratamentos a serem dados a cada um dos riscos mapeados, e por quem deverá ser tratado, se a empresa contratada ou a contratante. Desse modo, tal documento deverá ser finalizado, validado e aprovado pelos responsáveis para que possa ser aplicável aos contratos vindouros.

Por fim, e não menos importante, constatamos que o Código de Conduta e Integridade da Companhia foi aprovado pela Súmula SEI-GDF CODHAB/PRESI/COMISSAOETICA n.º 4/2018 de Brasília-DF, em 17 de setembro de 2018, o qual deve ser dado a mais ampla publicidade, em consonância ao art. 33 do Estatuto Social, determinando que compete a Área de Conformidade, Gestão de Riscos e de Controle Interno a dar ampla





divulgação, e em consonância com o próprio Código de Conduta e Integridade da CODHAB:" 4.15. Após sua aprovação, deverá ocorrer ampla divulgação de seu conteúdo, principalmente, junto aos colaboradores e todos que tem alguma relação institucional, por meio dos veículos de comunicação, além da realização de treinamento periódico, inclusive como previsto no novo Estatuto Social, com o objetivo de incorporar o Código de Conduta e Integridade à cultura organizacional da CODHAB/DF".

Em visita ao sítio eletrônico da Companhia em 19/01/2021, constatou-se que tal Código ainda não foi disponibilizado no sítio eletrônico [www.codhab.df.gov.br](http://www.codhab.df.gov.br).

### Art. 33 - ESTATUTO SOCIAL

IX - elaborar e divulgar o Código de Ética e Integridade que deverá ser aprovado pelo Conselho de Administração e ficará disponível no sítio eletrônico da Companhia, dispondo sobre os padrões de comportamento ético esperados dos administradores, fiscais, empregados, prepostos e terceiros contratados, implementando treinamento periódico;

X - manter canal institucional, que poderá ser externo à empresa, para recebimento de denúncias sobre práticas de corrupção, fraude, atos ilícitos e irregularidades que prejudiquem o patrimônio e a reputação da empresa, incluindo as infrações ao Código de Ética e Integridade;

A CODHAB, por meio do Despacho - CODHAB/PRESI/DIPRO/GEPHAB (59894505), entende que há necessidade de aprimoramento da matriz de riscos para contratos futuros. Assim, permanecem inalteradas as recomendações.

### *Causa*

#### **Em 2019:**

Ausência pela área de Conformidade, Gestão de Riscos e de Controle Interno de estabelecimento de políticas de incentivo à conformidade, ao gerenciamento de riscos e ao controle interno de primeira linha, bem como da responsabilidade de cada área da empresa nestes aspectos.

Ausência do Planejamento Estratégico da Companhia.

Ausência de ações de mapeamento de processos nas áreas críticas.

### *Consequência*



Materialização dos riscos previstos para os contratos, com impactos financeiros, operacionais e reputacionais tais como interrupções e atrasos significativos, aditivos de contratos feitos de forma indevida e rescisão contratual sem que os objetivos da contratação de obras públicas se verifiquem de fato.

### ***Recomendações***

#### **Companhia de Desenvolvimento Habitacional:**

- R.14) Dar ampla divulgação ao Código de Conduta e Integridade aprovado pela Súmula SEI-GDF CODHAB/PRESI/COMISSAOETICA n.º 4/2018 de Brasília-DF, 17 de setembro de 2018.
- R.15) Finalizar o Planejamento Estratégico da Companhia e dar início à Gestão de Riscos com a elaboração da Matriz de Riscos que será anexada aos contratos firmados.
- R.16) Aprimorar e implementar estruturas de governança nas contratações das obras públicas de forma que o ambiente empresarial seja mais controlado, mitigando os riscos dos atores envolvidos na fiscalização dos contratos, tais como, processo de trabalho formalizado e de acordo com normas técnicas, definição clara de papéis e responsabilidades, cumprindo a Lei Nacional n.º 13.303, de 30/06/2016, o Regulamento Interno da Companhia bem como o Decreto Distrital n.º 37.302, de 29/04 /2016.
- R.17) Estabelecer ações de divulgação, capacitação e promoção da cultura de gestão de riscos entre as áreas da Companhia.
- R.18) Solicitar, sempre que necessário, o apoio técnico da Controladoria-Geral do Distrito Federal, para esclarecimento de procedimento e treinamentos relativos à gestão de riscos.

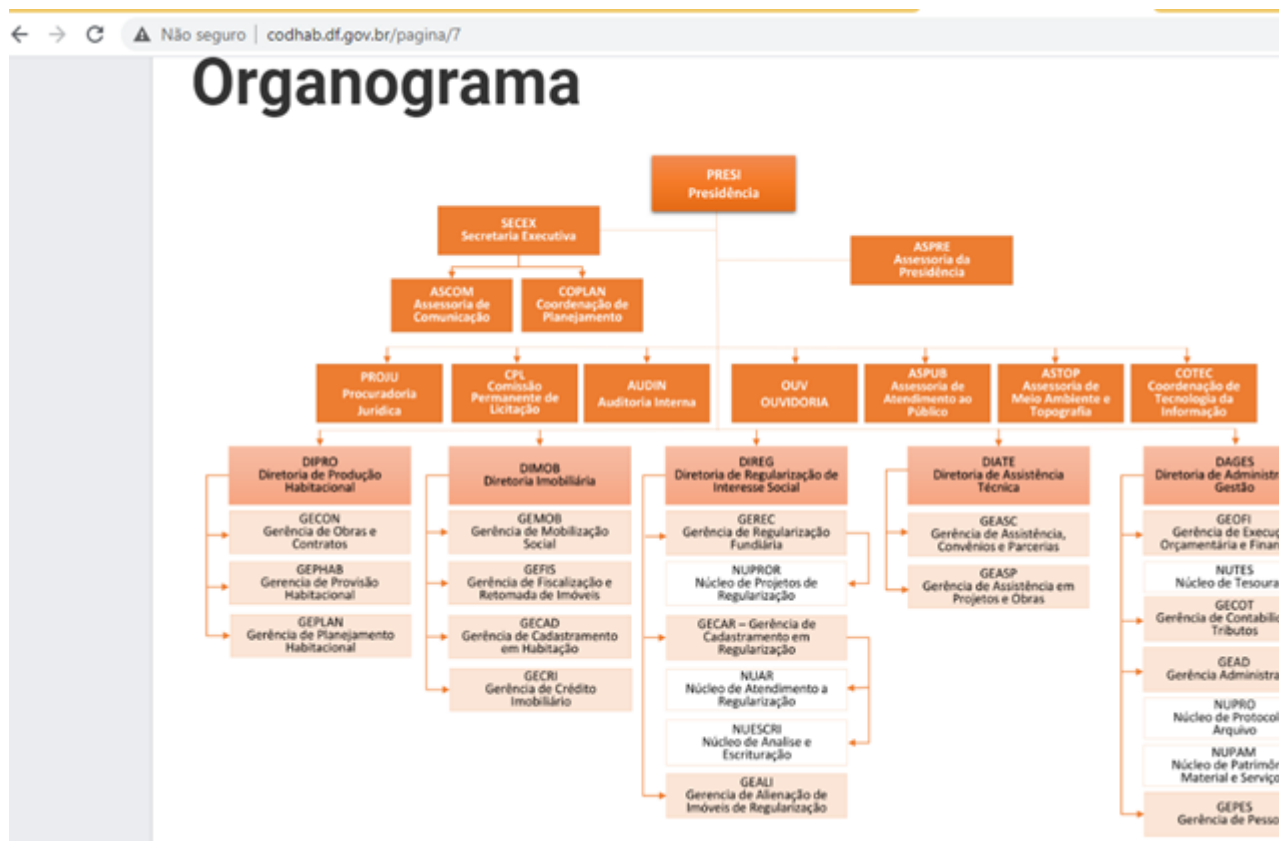
## **2.2 Pessoal**

### **2.2.1. NÃO ADERÊNCIA DO ORGANOGRAMA DA COMPANHIA COM O SEU ESTATUTO SOCIAL**

Classificação da falha: Média

Conforme disposto pelo Estatuto Social da Companhia, art. 31, verifica-se: "A CODHAB/DF contará com as seguintes unidades internas de governança: I - área de integridade e gestão de riscos; II - auditoria interna; e III - ouvidoria. Parágrafo único - O Conselho de Administração estabelecerá Política de Seleção para os titulares dessas unidades."

Entretanto ressalte-se que, em análise do Organograma da Companhia disponibilizado no sítio eletrônico <http://www.codhab.df.gov.br/pagina/7>, constatamos que nele não consta a Unidade Interna prevista pelo item I, concernente a área de Integridade e gestão de riscos.



Fonte: <http://www.codhab.df.gov.br/pagina/7>, em 13/01/2021.

Assim, solicitamos a justificativa para a inconsistência encontrada mediante a Solicitação de Informação Nº 2/2021 - CGDF/SUBCI/COAUC/DACIG, oportunidade em que questionamos à Unidade o motivo da não implementação do sistema de gestão de riscos da Companhia.

De acordo com a resposta, transcrevemos a manifestação da área responsável por meio do Ofício 69 (54388088) nos autos do Processo 00480-00004197/2020-34:

(...) cabe-nos informar que no processo SEI Nº 00392-00007597/2018-30, consta a criação da Resolução SEI-GDF n.º 417/2018 (13259244), que institui a Comissão Permanente de Conformidade, Gestão de Riscos e de Controle Interno – CPGC e, estabelece requisitos para o Programa de Integridade no âmbito da Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal. Dessa forma, cabe-nos salientar que em 2020, gerou-se o Processo SEI N.º 00392-00002460/2020-11, em que



constam informações pertinentes, em relação as tratativas no que diz respeito à contratação referente a uma empresa para a administração do Curso de Capacitação em Conformidade, Gestão de Riscos e de Controle Interno, aos membros da Comitê de elaboração do referido tema.

Sendo assim, comunicamos que o processo relacionado à implantação do Sistema de Gestão de Riscos da Companhia, encontra-se em fase de elaboração, tendo em vista que, o impacto da pandemia gerou atraso no andamento dos serviços referente ao tema. Com base no decreto n.º 41.319 de 08 de outubro de 2020, instituído pelo Governador do Distrito Federal, que dispõe a respeito do regime de teletrabalho, esta Companhia, está retomando com as suas atividades presenciais no intuito de promover celeridade no andamento das atividades propostas no item em questão.

Cabe salientar que o Estatuto Social da Companhia, aprovado na Reunião do Conselho de Administração da CODHAB nº 112/2018 é 26 de junho de 2018, ano em que foi aberto o Processo que instituiu a Comissão Permanente de Conformidade, Gestão de Riscos e de Controle Interno, tal como foi informado. Ao que parece, tal Comissão foi inconclusiva, pois, somente no ano de 2020, abriu-se novo processo para tratativas atinentes à contratação de empresa para ministrar Curso de Capacitação em Conformidade, que foi, por sua vez, interrompida devido à pandemia do COVID-19. Assim, constata-se que até o presente momento não existe nada conclusivo quanto ao problema apontado pela Equipe de Auditoria.

A CODHAB, por meio do Despacho - CODHAB/PRESI/DIPRO/GEPHAB (59894505), entende que as modificações no organograma devem ser submetidas à Coordenação de Planejamento - COPLAN. Assim, permanecem inalteradas as recomendações.

### ***Causa***

#### **Em 2019:**

Morosidade ou desídia administrativa na condução dos procedimentos realizados pela Comissão formada com a finalidade de implantar a área de gestão de riscos e conformidade na Companhia.

### ***Consequência***

Ausência da área de gestão de riscos e conformidade em desacordo com o estabelecido pelo Estatuto Social da Companhia.

### ***Recomendações***

#### **Companhia de Desenvolvimento Habitacional:**



R.19) Acionar o Conselho de Administração da Companhia para elaborar um Plano de Ação com cronograma definindo como será realizada a implementação da Área de Gestão de Riscos e conformidade da Companhia consoante disposto pelo Estatuto Social.

## 2.3 Orçamento e Finanças

### 2.3.1. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE REGULARIDADE FISCAL E PREVIDENCIÁRIA DA EMPRESA SUBCONTRATADA, DE AUTORIZAÇÃO FORMAL EMITIDA PELA CODHAB PARA A SUBCONTRATAÇÃO DA EMPRESA EEA.

Classificação da falha: Média

Quanto ao Processo nº 00392-00003741/2018 e respectivo processo de pagamento nº 00392.00007319/2019-63, sobre contratação de empresa para execução da obra de implantação de infraestrutura externa (sistema de abastecimento de água, potável e esgotamento sanitário, drenagem e pavimento ao empreendimento) bairro CRIXÁ - São Sebastião, e o respectivo Termo Contratual nº 002/2019 firmado com a empresa SANECON, pontuamos que o Edital de Concorrência 01/2019, em seu item 16, sobre requisitos para a subcontratação, define:

16.3 No caso de subcontratação de parcela da obra, as empresas subcontratadas também devem comprovar, para a CODHAB, que estão em situação regular fiscal e previdenciária e que entre seus diretores, responsáveis técnicos ou sócios não constam funcionários, empregados ou ocupantes de cargos comissionados na Administração Pública.

16.4 Será obrigatória que a contratada para utilizar o mecanismo de subcontratação solicite previamente autorização à CODHAB, para o quantitativo e para as partes do objeto que se pretenda subcontratar;

16.5 A contratada original deve exigir da subcontratada comprovação de capacidade técnica dos serviços a serem subcontratados, e apresentar à CODHAB para devida análise e autorização.

Ainda, consoante Edital de Concorrência 01/2019, para o pagamento da nota fiscal emitida pela empresa contratada, foi determinado as seguintes exigências:

11.6. O pagamento somente será efetuado após o “atesto”, pela FISCALIZAÇÃO, da Nota Fiscal/Fatura apresentada pela Contratada, acompanhada dos demais documentos exigidos: 11.6.1. O “atesto” da Nota Fiscal/Fatura fica condicionado à verificação da conformidade da Nota Fiscal/Fatura apresentada pela Contratada com os serviços efetivamente executados, bem como às seguintes comprovações, que deverão obrigatoriamente acompanhá-la:

11.6.1.1. Do pagamento da remuneração e das contribuições sociais (Certificado de Regularidade do FGTS – CRF; Certidão Negativa da Previdência Social - CND), correspondentes ao mês da última nota fiscal ou fatura vencida, quanto aos empregados diretamente vinculados à execução contratual, nominalmente identificados;



11.6.1.2. Da regularidade fiscal (Certidão conjunta Negativa de Débitos relativos a Tributos Federais e à Dívida Ativa da União; Certidão Negativa de Débitos junto ao Distrito Federal), constatada através de consulta “on-line” ao SICAF, ou na impossibilidade de acesso ao referido Sistema, mediante consulta aos sítios eletrônicos oficiais;

11.6.1.3. Do cumprimento das obrigações trabalhistas, correspondentes à última nota fiscal ou fatura que tenha sido paga pela Administração, bem como apresentação da Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (CNDT) ou Certidão Positiva com Efeitos de Negativa.

11.7. Havendo erro na apresentação de qualquer dos documentos exigidos nos subitens anteriores ou circunstância que impeça a liquidação da despesa, o pagamento ficará pendente até que a Contratada providencie as medidas saneadoras. Nesta hipótese, o prazo para pagamento iniciar-se-á após a comprovação da regularização da situação, não acarretando qualquer ônus para a Contratante.

Consoante informado na resposta à Solicitação de Informação Nº 200/2020 - CGDF/SUBCI/COAUC/DACIG, o **serviço Cód 01.09.07.01 - execução de projetos, fornecimento e instalação de ETE compacta, no sistema sbr + filtração de polimento - lodos ativados com aeração prolongada, pré desnitrificação + precipitação de fósforo - com capacidade para 90m<sup>3</sup>/h, inclusive automação do sistema que corresponde ao valor de R\$ 3.280.281,90** foi subcontratado para a Empresa de Engenharia Ambiental-EEA pela empresa SANECON.

Constata-se pela planilha da **primeira medição** referente ao Termo Contratual nº 02/2019, processo nº 00392.00007319/2019-63, para o período entre 25/05 a 12/07 de 2019, que foi pago 10% do serviço Cód 01.09.07.01, ao valor de R\$ 328.802.819,00 nos serviços faturados pela Nota Fiscal Nº 174/2019 de R\$ 675.812,28, pagos pela Companhia mediante as Ordens Bancárias nºs 2019OB01270 e 2019OB01271.

Foram então requisitados os documentos comprobatórios de regularidade fiscal e previdenciária da empresa EEA, pois tais documentos não foram anexados aos autos quando do pagamento da primeira medição contratual feito para a empresa contratada SANECON. Em resposta aos nossos questionamentos mediante o Ofício 2314 (52070325), a Unidade assim se manifestou:

(...) todas as tratativas com relação a subcontratação foram realizadas por meio de reuniões no canteiro de obras, onde a SANECON demonstrou que a EEA é uma empresa com mais de 15 anos de atuação no mercado, que tem como principal serviço a elaboração de projetos, construção e reforma de Estações de Tratamento de Esgoto - ETE e, conseqüentemente, tem expertise suficiente para a elaboração dos projetos.

Com base nessas reuniões, em consultas informais junto a CAESB e levando em consideração as informações prestadas, foi autorizada a subcontratação da EEA.

Com relação a documentação, todas elas foram verificadas à época da subcontratação, estando a EEA em conformidade com relação a regularidade fiscal e previdenciária, conforme pode ser verificado no documento [52057719](#), porém, por um erro de conformidade tais certidões não foram anexas à época.



Analisando-se tal documentação constatou-se que a Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas da empresa EEA tinha validade até 24/05/2019, portanto estava vencida na data do referido pagamento consoante se constata pela Ordem Bancária feita em 21/08/2019. De modo similar, constatou-se que a Certidão Negativa de Débitos relativos aos tributos federais e a Dívida Ativa da União foi emitida em 07/11/2019, portanto, em data posterior a data de pagamento do serviço medido e faturado.

Cabe ressaltar que solicitou-se também a autorização emitida pela CODHAB para subcontratação da empresa EEA, bem como a autorização pela CODHAB da análise da comprovação da capacidade técnica dos serviços subcontratados para a empresa EEA, tal como disposto pelo referido Edital de Concorrência.

Contudo pode-se verificar pela resposta apresentada que essa autorização foi feita de forma informal, ou seja, verbal, fato que vai de encontro ao disposto pelo Edital de Licitação, no qual foi definido que a autorização é um procedimento formal, e que como tal, deve ser realizado de forma escrita. Assim, a autorização deve ser concedida por aquele que detém a competência para assinar a autorização conforme análise do quantitativo e partes do objeto que se pretendia subcontratar, e é necessário que tal autorização conste dos autos do processo. Tal autorização deveria ser dada após a análise da comprovação da capacidade técnica dos serviços pela empresa subcontratada.

Do quanto exposto, cabe ainda observar que o Termo Contratual em tela foi rescindido com a empresa SANECON, em 20/05/2020, embora os trabalhos ora subcontratados com a empresa EEA para a execução dos serviços concernentes à realização da estação de tratamento de esgoto ainda estejam em andamento e sob controle e responsabilidade da Companhia.

A Gerência de Obras e Contratos, por meio da Nota Técnica nº 35/2021 - CODHAB/PRESI/DIPRO/GECON (60219517), discorda do ponto de auditoria e apresenta os respectivas certidões por ocasião da assinatura do contrato entre as empresas SANECON e EEA. Também, apresentou a lista de documentos necessários para a autorização de subcontratação previstas no edital e contrato.

Entretanto, as certidões não devem ser apresentadas somente na ocasião da autorização da contratação, mas também na ocasião dos pagamentos, bem como não foi apresentada a formalização da respectiva autorização para a subcontratação. Assim, permanecem inalteradas as recomendações.

### ***Causa***

**Em 2019:**

Acompanhamento inadequado da execução contratual ao aceitar certidões vencidas da empresa subcontratada EEA quando do pagamento da fatura à SANECON.

Fiscalização inapropriada ao aceitar de forma informal e sem as devidas análises técnicas a subcontratação de empresa para os serviços especificados.

***Consequência***

Riscos subsidiários de débitos trabalhistas pelo órgão contratante.

Riscos de má execução contratual ou mesmo de inexecução contratual pela empresa subcontratada.

***Recomendações*****Companhia de Desenvolvimento Habitacional:**

- R.20) Elaborar *check lists* de verificação quanto às certidões necessárias para o pagamento da fatura.
- R.21) Elaborar *check list* de verificação dos documentos necessários para a autorização de subcontratação, observando-se a adequação da *expertise* necessária para a execução da parte dos serviços subcontratados com a capacidade técnica efetiva da empresa subcontratada.

**2.4 Orçamento e Finanças****2.4.1. VERIFICAÇÃO DE INSTAURAÇÃO E ACOMPANHAMENTO DE TOMADAS DE CÔNTAS ESPECIAIS PREVISTAS NA DECISÃO TCFDF Nº 3601/2018**

Em virtude da Decisão nº 3601/2018, de 24/07/2018, solicitamos à Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal o encaminhamento de informações relativas a existência e andamento de processos de aberturas de Tomadas de Contas Especiais para o exercício de 2019, conforme determinado na decisão supramencionada, quais sejam: DECISÃO Nº 3601/2018:

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: (...) III – determinar à Controladoria-Geral do Distrito Federal - CGDF que: (...) c) quando da emissão dos relatórios de auditoria das tomadas e prestações de contas anuais das unidades do complexo administrativo distrital, relativas ao exercício de 2017 e





seguintes, faça constar tópico específico sobre tomada de contas especiais contendo, entre outras informações, avaliação sobre o desempenho da unidade no tocante à sistemática da descentralização prevista no Decreto nº 37.096/2016, indicando, em destaque, a quantidade de TCEs instauradas, em andamento e concluídas no exercício, bem como os processos pendentes de instauração, sem prejuízo da verificação da confiabilidade das informações prestadas nos demonstrativos previstos no art. 14 da Resolução nº 102/1998 e no Anexo II da IN 04/2016-CGDF (demonstrativo de não instauração de TCE). (...)

Como resposta às informações solicitadas, a entidade encaminhou no processo SEI nº 00480-00004197/2020-34 o Ofício 1120, Doc SEI Id (49255471) no qual informa-se:

ITEM	JURISDICIONADO	PROCESSO	FASE	DATA DE INSTAURAÇÃO	DATA DE ENCERRAMENTO	VALOR
01	CODHAB	00392-004350/2015	Encerrado	15/05/2019	24/05/2019	R\$ 23.950,00
02	CODHAB	00392-002957/2017	Encerrado	19/06/2019	09/07/2019	R\$ 2.940,00
03	CODHAB	00410-00018162 /2017-38	Encerrado	30/08/2019	04/09/2019	R\$ 966,66
04	CODHAB	0392-002025/2018-64	Encerrado	17/05/2019	07/06/2019	R\$ 642,51

PROCESSO TCE	FASE	VALOR	DATA DE INSTAURAÇÃO	DATA DE ENCERRAMENTO PREVISTO	FASE ATUAL
392-00007753/2019-43	INSTRUÇÃO	R\$ 23.950,00	02/09/2019	02/06/2020	Instrução Prévia

### 3. CONCLUSÃO

Em face dos exames realizados e considerando as demais informações, as constatações foram classificadas conforme apresentado a seguir:

DIMENSÃO	SUBITEM	CLASSIFICAÇÃO
Execução do Contrato ou Termo de Parceria	2.1.1., 2.1.4. e 2.1.6.	Grave
Execução do Contrato ou Termo de Parceria	2.1.2., 2.1.3., 2.1.5. e 2.1.7.	Média
Pessoal	2.2.1.	Média
Orçamento e Finanças	2.3.1.	Média

Informamos que a Auditora\*\*\*\*\*, responsável pela execução do trabalho, deixa de assinar o presente documento por ter sido cedido a outro órgão do GDF.

Brasília, 23/11/2022



---

## Diretoria de Auditoria de Contas nas Áreas de Infraestrutura e Governo-DACIG

---



Documento assinado eletronicamente pela **Controladoria Geral do Distrito Federal**, em 20/12/2022, conforme art. 5º do Decreto Nº 39.149, de 26 de junho de 2018, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal Nº 121, quarta-feira, 27 de junho de 2018.

---



Para validar a autenticidade, acesse o endereço <https://saeweb.cg.df.gov.br/validacao> e informe o código de controle **A13D8F34.E714FE36.D5968C25.8AA2440C**

---