



RELATÓRIO DE AUDITORIA Nº 2/2014 - DIROH/CONIE/CONT/STC

Processo nº: 112.001.024/2013.
Unidade: Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil – NOVACAP.
Assunto: Auditoria de Conformidade em Prestação de Contas Anual.
Exercício: Exercício 2012.

Senhor Diretor,

Apresentamos os resultados dos trabalhos de auditoria de conformidade com a finalidade de examinar a Prestação de Contas Anual da unidade acima referenciada, nos termos da determinação do Senhor Controlador-Geral, conforme Ordem de Serviço nº. 12/2013, de 07 de janeiro de 2013, prorrogada pela Ordem de Serviço nº. 82/2013, de 25 de junho de 2013.

I - ESCOPO DO TRABALHO

Os trabalhos de auditoria foram realizados na sede da Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil – NOVACAP, no período de 08/04/2013 a 29/07/2013, objetivando verificar a conformidade das contas da NOVACAP.

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

A auditoria foi realizada por amostragem visando avaliar e emitir opinião sobre os atos de gestão dos responsáveis pela Unidade, ocorridos durante o exercício de 2012, sobre as gestões orçamentária, contábil, patrimonial, financeira e de pessoas.

Em atendimento ao art. 29 da Portaria nº 89, de 21 de maio de 2013, foi realizada reunião de encerramento em 31/07/2013, com os dirigentes da unidade, visando a busca conjunta de soluções, em razão das constatações apontadas pela equipe de trabalho. Na referida reunião foi lavrada o documento Memória de Reunião, acostado ao processo.





II - EXAME DAS PEÇAS PROCESSUAIS

Constam dos autos os documentos e informações exigidas pelos art. 147 e 148, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Distrito Federal, aprovado pela Resolução nº 38/90 – TCDF.

III - IMPACTOS NA GESTÃO

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

1 - GESTÃO ORÇAMENTÁRIA

1.1 - EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA.

A Lei Orçamentária Anual nº 4.744/2011, de 29/12/2011, destinou à Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil recursos iniciais da ordem de **R\$ 721.495.034,00**, que em virtude das alterações orçamentárias ocorridas passaram para o valor **R\$ 1.583.040.046,42**, correspondendo a uma evolução de 119,41% da dotação inicial, conforme demonstramos a seguir:

DESCRIÇÃO	VALOR R\$
Dotação Inicial	721.495.034,00
(+) Alterações	805.561.661,00
(+) Movimentação de Crédito	55.988.773,13
(-) Crédito Bloqueado	5.421,71
Despesa Autorizada	1.583.040.046,42
Despesa Empenhada	1.262.938.623,86
Despesa Liquidada	1.185.331.148,14
Disponível	320.101.422,56

Fonte: SIGGO/QDD - UG: 190201 - Companhia Urbanizadora da Nova Capital.

Destaca-se que foram empenhados 79,78% do que foi autorizado no orçamento do exercício de 2012, sendo liquidados 93,85% das despesas empenhadas.





1.2 - AUSÊNCIA DE LICENÇA AMBIENTAL EM PARCELAMENTO DE SOLO E INADIMPLÊNCIA NO PAGAMENTO DA MULTA DECORRENTE APLICADA PELO IBAMA.

Fato

O Processo nº 112.003.706/2012 trata da inscrição da NOVACAP no Cadastro Único de Convênios - CAUC/SIAFI desde 02/05/2012, assim como inscrição também no Cadastro Informativo de Crédito Não Quitado do Setor Público Federal – CADIN, por não pagamento de multa aplicada pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA. O processo de nº 112.001.499/2007 trata da multa, que tem origem no Auto de Infração nº 565175/D do IBAMA, lavrado em 04/01/2007 e vencido em 24/01/2007, no valor original de R\$ 50.000,00.

A NOVACAP foi autuada por promover parcelamento de solo urbano na QL 02 conjuntos 01, 02, 03, e na QI 02 conjunto 03, no Lago Norte, sem licença ambiental expedida por órgão ambiental competente. A área está inserida em parte da Área de Proteção Ambiental do Planalto Central e em parte da Área de Proteção Ambiental do Lago Paranoá. O processo resultou em Execução Fiscal na 18ª Vara Federal do Tribunal Regional Federal da Primeira Região, sob o nº 0024390-34.2012.4.01.3400.

Vale esclarecer que a NOVACAP foi proprietária dos lotes antes da implantação dos conjuntos residenciais. O loteamento situado na QL 02 do Lago Norte, objeto da autuação supracitada, permaneceu em poder da NOVACAP até 17/11/1999, quando o Juiz de Execuções da 10ª JCI de Brasília, atual 10ª Vara do Trabalho, autorizou a realização de hasta pública do imóvel para pagamento dos direitos trabalhistas reclamados em ação judicial.

Na data de 11 de maio de 2011, a NOVACAP foi notificada pelo IBAMA de que o não pagamento, nem a apresentação do recurso no prazo de 20 (vinte) dias da ciência da autuação, implica na inclusão do devedor no Cadastro Informativo dos Créditos não Quitados do Setor Público Federal – CADIN e na inscrição do débito na Dívida Ativa, com posterior execução judicial, além do impedimento de receber qualquer serviço oferecido pelo IBAMA. O que de fato ocorreu, por não haver a NOVACAP nem efetuado o pagamento de forma tempestiva, nem tampouco apresentado o recurso no prazo legal.

Em 19 de maio de 2011, a Decisão nº 309/2011/AJG/IBAMA/BRASILIA/DF, considerando o que consta do processo administrativo nº 02008.000018/2007-41, em especial





as informações constantes no PARECER INSTRUTÓRIO N° 31/2009, juntado às fls. 123/124, decide:

1.1) HOMOLOGAR o Auto de Infração n° 565175/D, confirmando a respectiva sanção de multa simples, majorando o valor da multa aplicada em 20%, considerando os itens 13.k e 13.m do Parecer Instrutório n° 31/2009;

1.2) CONFIRMAR o embargo estabelecido pelo Termo n° 485174/C, até a apresentação da documentação que comprove a regularidade ambiental do empreendimento;

E, assim, houve adequação do valor com a emissão de nova Guia de Recolhimento da União – GRU com aplicação de correção e desconto, totalizando o valor de R\$ 51.265,31 e com vencimento em 22 de junho de 2011.

Em 23 de março de 2012, a Advocacia Geral da União-AGU / Procuradoria Geral Federal-PGF, manifestou-se pela Procuradoria Federal Especializada mediante a COTA N° 70/2012-CONEP/mwcb/IBAMA-Sede/PFE/PGF/AGU:

Após o julgamento do auto de infração e a correspondente notificação da autuada (fls. 128/132), que se manteve inerte durante o prazo recursal, ocorreu o trânsito em julgado administrativo. Por meio do ofício n° 946/2011 – GAB/IBAMA-DF, a NOVACAP foi notificada para apresentar projeto de recuperação da área, em atendimento ao contido no art. 116 da Instrução Normativa IBAMA n° 14/09. Por fim, e tendo em vista a ausência de manifestação da infratora, os autos foram encaminhados à PFE para as devidas providências.

(...)

- recomenda-se:

A imediata remessa dos autos à Procuradoria Regional Federal, para providências quanto à inscrição do débito em dívida ativa e do ajuizamento da execução fiscal.

Ainda assim, a NOVACAP tomou ciência do registro no cadastro negativo mediante o OFÍCIO N° 432/2012-SEPLAN/GAB: “Oportuno registrar que essa Companhia está inscrita no CAUC/SIAFI por irregularidades perante o Poder Público Federal desde 02/05/2012.”.

O Chefe da Auditoria Interna/PRES da NOVACAP se manifesta a respeito, à fl. 08 do Processo n° 112.003.706/2012:

A irregularidade da NOVACAP junto ao CADIN acarreta à Companhia e ao Governo do Distrito Federal uma série de prejuízos, além de prejudicar as metas definidas pelo Governo quanto à resolução das inadimplências inscritas no CAUC/SIAFI.





E, em continuidade, sugere:

...gestões para pagamento da Dívida (...) e Após pagamento, se faz necessário a abertura de comissão de sindicância para apuração de responsabilidades quanto aos fatos que ensejaram o Auto de Infração nº 565175/D, o não pagamento do mesmo em 24/01/2007, e a não protocolação de recursos administrativos junto ao IBAMA, quando do conhecimento do fato pela Companhia.

Em 02 de outubro de 2012 a NOVACAP apresentou ao IBAMA um pedido de Revisão Administrativa. E, em 27 de dezembro de 2012 a NOVACAP efetuou o pagamento da Guia de Recolhimento da União – GRU no valor de R\$119.547,52, valor atualizado para quitação da multa naquela data.

Ocorre que o instituto da revisão administrativa não é recurso, e consiste em um novo processo administrativo visando o desfazimento do ato administrativo proferido em processo finalizado, com o enfoque na ocorrência de ilegalidade na decisão. É fato que com a revisão administrativa é possível ocorrer *reformatio in pejus*, nos termos do art. 65 parágrafo único e art. 64 parágrafo único, da Lei nº 9.784/99, sendo a revisão administrativa meio hábil para uma reforma na decisão final de um processo administrativo, porém a revisão há de ser tempestiva também em relação a seus efeitos. Quando já se encontra a NOVACAP com inscrição em Dívida Ativa e no CADIN, como no presente caso, com processo judicial tramitando na Vara de Execução Fiscal, claro está o comportamento inerte da Administração Pública em agir.

Ademais, a existência de Revisão Administrativa em andamento não é fator impeditivo para a apuração da responsabilidade pela ausência da licença ambiental quando do parcelamento do solo, assim como pelo não pagamento da multa em tempo hábil, implicando num pagamento final de R\$ 119.547,52 em 27/12/2012, quando o valor inicial era de R\$ 50.000,00 com vencimento em 24/01/2007, ou mesmo a multa poderia ter sido paga quanto da cobrança pelo IBAMA com vencimento em 22/06/2011 no valor de R\$ 51.265,31.

Causa

Parcelamento de solo sem a devida licença ambiental, assim como a inadimplência quanto ao pagamento da multa aplicada pelo IBAMA.





Consequência

Falta de licença ambiental no parcelamento de solo, gerando multa que foi paga com acréscimos devido à inadimplência da Unidade.

Manifestação do Gestor

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 06/2013 a NOVACAP informou que não foi aberta Comissão de Sindicância para apuração de responsabilidades dos fatos que originaram o Auto de Infração nº 565175/D do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, bem como não houve apuração de responsabilidade pelo não pagamento da cobrança em tempo hábil.

A Unidade informou também que a Comissão de Sindicância ainda não foi criada, por conformidade com o despacho às fls. 045/verso, do Processo nº 112.003.706/2012.

Atente-se que todo processo em que se apresente qualquer tipo de recurso ou pedido de reconsideração, no âmbito administrativo, suspende-se quaisquer outros procedimentos. Logo, verifica-se que a GRU de fls. 361 não veio como cobrança do órgão ambiental, mas sim, como uma informação da SEPLAN/GAB/DF. Informo ainda que, segundo consta às fls. 362 esta Companhia ainda não foi citada para integrar a relação jurídica da Ação de Execução Fiscal em trâmite no TRF da 1ª Região.

Análise do Controle Interno

A manifestação do gestor foi feita na auditoria de campo, em resposta a Solicitação de Auditoria, não sendo respondidos os questionamentos na fase de relatório preliminar. Assim, mantemos a recomendação, tendo em vista que as respostas não justificam os pontos abordados.

Recomendação

- Abertura de procedimentos apuratório para levantamento de responsabilidades pela falta de licença ambiental por ocasião do parcelamento de solo, assim como pela inércia no pagamento em tempo hábil da multa aplicada pelo IBAMA.





2 - GESTÃO PATRIMONIAL

2.1 - BENS IMÓVEIS

Constatamos em relação ao registrado na conta contábil 142110000 - Bens Imóveis, em 31/12/2012, o valor de R\$ 4.955.275,21, com a seguinte composição:

CONTA CONTÁBIL	DESCRIÇÃO DA CONTA	VALOR (R\$)
142110200	Edificações	1.356.560,77
142110500	Instalação e Equipamentos para Obras	20.800,00
142110800	Terrenos	1.839.415,98
142119300	Benfeitoria em Imóveis Públicos	1.217.863,17
142119100	Obras em Andamento	520.635,29
TOTAL		4.955.275,21

FONTE: SIGGO/ BALANCETE CONTÁBIL - UG: 190201 - Companhia Urbanizadora da Nova Capital.

3 - GESTÃO DE PESSOAL

Com relação à área de pessoal, foram fornecidas as seguintes informações:

3.1 - QUADRO DE SERVIDORES

O quadro de pessoal da Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil - NOVACAP, em 31/12/2012, era composto por 2.117 servidores, dos quais 379 (17,9%) ocupavam cargos comissionados, sendo 125 servidores sem vínculo Efetivo (5,9%):

SERVIDORES	ATIVIDADE MEIO		ATIVIDADE FIM		TOTAL
	Com cargo em comissão	Sem cargo em comissão	Com cargo em comissão	Sem Cargo em Comissão	
Quadro do GDF	111	607	155	1000	1.873
Requisitados	Órgãos do GDF	04	0	09	13
	Órgão da União	1	0	1	3
Servidores Comissionados sem vínculo Efetivo	59	0	87	0	146
Estagiários	0	23	0	41	64
SUBTOTAL	175	630	252	1.042	2.099
(-) Cedidos para Outros Órgãos	0	164	0	15	179
Total Geral	175	794	252	1.057	2.278

Fonte: Prestação de Contas 2012, Relatório Anual de Atividades/NOVACAP.





4 - GESTÃO DE SUPRIMENTOS DE BENS E SERVIÇOS.

4.1 - EXIGÊNCIA INDEVIDA NA LICITAÇÃO DE VÍNCULO DE EMPREGO DO RESPONSÁVEL TÉCNICO.

Fato

Em relação ao Processo nº 112.002.503/2011, cujo objeto trata da recuperação da impermeabilização e repintura das fachadas norte e sul do Teatro Nacional de Brasília - DF, constam como exigências de habilitação na qualificação técnica do Edital de Licitação os seguintes subitens do item 6.1.3:

b) Declaração de responsabilidade técnica de acordo com o modelo e nos termos do Anexo I deste Edital, na qual deverá constar a qualificação dos responsáveis técnicos indicados para a execução das obras em licitação, assinada por todos os indicados e pelo representante legal da licitante.

b.1) Na forma do Art. 55 Inciso XIII da Lei 8.666/93, o(s) profissional(is) que contribuiu(ram) para classificação da empresa e que conte(em) no CRC, deverão OBRIGATORIAMENTE fazer parte da equipe técnica indicada.

b.2) O(s) Responsável(eis) Técnico(s) indicados deverá(ão) fazer parte do quadro permanente da Empresa (funcionários ou sócios), comprovada essa condição por meio de cópia autenticada da CTPS – Carteira de Trabalho e Previdência Social, Contrato de Prestação de Serviços, sem vínculo trabalhista e regido pela legislação civil comum ou qualquer documento revestido de fé pública, para o empregado, ou do Contrato Social da Empresa, para o sócio ou proprietário.

Ainda na mesma linha, o Anexo I - Declaração de Responsabilidade Técnica - traz o seguinte parágrafo: Declaramos, outrossim, que *“todas as pessoas **relacionados pertencem ao nosso quadro técnico de profissionais permanentes, com relacionamento, junto à empresa, dentro das leis trabalhistas vigentes, e que nenhum destes profissionais é responsável técnico de outra empresa em outra região, sem autorização do CREA/DF.**”* (destaque nosso).

Da mesma forma, no Processo nº 112.002.799/2008, cujo objeto trata da implantação de infraestrutura do Parque Burle Marx no Plano Piloto, o Edital de Concorrência nº 041/2008 – ASCAL/PRES, item 5.1.4, folhas 457, traz as mesmas exigências, conforme descrito anteriormente.

Por outro lado, entendemos que essas exigências são indevidas e sem amparo legal, já que frustram o caráter competitivo da licitação, por obrigar as licitantes a manter em seus quadros profissionais renomados apenas com a finalidade de participar de processo licitatório. Tal posicionamento já foi exposto na Decisão nº 4.074/2009 do TCDF, item II - c, ao qual transcrevemos:





(...)

II - Determinar à Secretária de Estado de Transportes que, observando a regra insculpida no art. 21, § 4º, da Lei nº 8.666/93, promova as seguintes modificações no Edital de Concorrência nº 01/2009 – ST/DF e encaminhe cópia desse instrumento a esta Corte, com as alterações efetuadas: (...)

(...)

c) reescrever o subitem 10.4.4 do edital de forma a **permitir a comprovação do vínculo dos profissionais de nível superior também por contrato de prestação de serviços, típico da legislação civil, não restringido ao quadro permanente da empresa;** (grifou-se)

No âmbito do Processo nº 41.364/09, o TCDF, no voto da presidente da Corte de Contas, Anilcéia Machado, decidiu em caráter liminar:

(...) II - determinar ao Departamento de Estradas de Rodagem do DF que:

a) Suspensa a Concorrência nº 07/2009, até a apreciação desta Corte acerca do cumprimento das proposições listadas nas alíneas seguintes;

b) Reformule a redação dos seguintes subitens 3.4.3.1, 3.4.3.2, 3.4.3.3. e Anexo I do edital de forma que:

b.1) o visto do CREA/DF para licitantes de outra Unidade da Federação seja exigido somente quando da contratação da vencedora, a exemplo do deliberado nas Decisões nºs 6.667/09, 4.074/09 e 4.029/08, deste tribunal;

b.2) a comprovação de vínculo dos responsáveis técnicos, também, possa ocorrer por outras formas, não ficando restrita, somente, aos que mantêm vínculo empregatício ou de sociedade com a licitante vencedora, a exemplo do expresso na Decisão nº 4.074/09; (...)

Causa

Colocação pela NOVACAP de restrições indevidas à participação de empresas nos certames licitatórios.

Consequência

Restrição ao caráter competitivo dos procedimentos licitatórios, com prejuízo da ampla competitividade.

Manifestação do Gestor

Conforme manifestação da Unidade a Declaração de Responsabilidade técnica foi modificada conforme as instruções da equipe de auditoria.

Análise do Controle Interno

A equipe considerou atendidas as recomendações para os processos licitatórios seguintes. Contudo, mantemos as recomendações como forma de prevenção, para que as irregularidades apontadas não se repitam.





Recomendações

a) Retirar de todos os editais de licitação a exigência de vínculo de emprego ou societário, permitindo que as licitantes apresentem contratos de prestação de serviços com profissionais que tenham a qualificação técnica profissional necessária, cumprindo o entendimento firmado pela Corte de Contas do DF, caso não tenha sido retirado.

b) Atualizar o Modelo de Declaração de Responsabilidade Técnica, caso não tenha sido feito, retirando de seu corpo o seguinte parágrafo, executando as adaptações que se fizerem necessárias: - **DECLARAMOS, OUTROSSIM, QUE TODAS AS PESSOAS RELACIONADAS PERTENCEM AO NOSSO QUADRO TÉCNICO DE PROFISSIONAIS PERMANENTES, COM RELACIONAMENTO, JUNTO À EMPRESA, DENTRO DAS LEIS TRABALHISTAS VIGENTES, E QUE NENHUM DESTES PROFISSIONAIS É RESPONSÁVEL TÉCNICO DE OUTRA EMPRESA EM OUTRA REGIÃO, SEM AUTORIZAÇÃO DO CREA/DF. (Folha 55 a 56 do Processo nº 112.000.780/2011)**

4.2 - EXIGÊNCIA ILEGAL PARA QUALIFICAÇÃO TÉCNICA EM EDITAL DE LICITAÇÃO CONCORRÊNCIA.

Fato

Em relação ao Processo nº 112.002.799/2008, folhas 457 a 458, cujo objeto trata da implantação de infraestrutura do Parque Burle Marx no Plano Piloto, Edital de Concorrência nº 041/2008 - ASCAL/PRES, foi verificada a exigência ilegal de Certificado da Qualidade PBQP-H, para que o licitante estivesse apto relativamente à qualificação Técnica dos editais de concorrência, senão vejamos:

f) Certificado do Nível A emitido pelo GDF (Governo do DF) para qualificação na especialidade técnica de execução de obras de Construção Civil no Subsetor: Pavimentação ou Obras Viárias ou Drenagem ou Obras de Saneamento Básico, em cumprimento aos Artigos 13º e 14º da Portaria Conjunta SO/SEDUH nº 1 de 27 de junho de 2001 revisada e atualizada conforme Portaria Conjunta SO/SEDUMA nº 01 de 05 de fevereiro de 2003, Portaria Conjunta SO/SEDUH Nº 3 de 29 de dezembro de 2003 e Portaria Conjunta SO/SEDUH Nº 6 de 15 de junho de 2004 das Secretarias de Infra-Estrutura e Obras e de Desenvolvimento Urbano e Habitação do Distrito Federal, que regulamentam o Decreto nº 21.681, de 06 de novembro de 2000.

f.1) Para obtenção desse Certificado do Nível A emitido pelo GDF o Licitante deverá comparecer à Secretaria de Infra-Estrutura e Obras do DF, munida do CERTIFICADO DA QUALIDADE (PBQP-H) fornecido pelo seu O.C.O. – ORGANISMO CERTIFICADOR DE OBRAS, onde será feito o confronto com os O.C.O's cadastrados nacionalmente.

f.2) Caso o Licitante tenha outro Certificado de Qualidade relativo ao PBQP-H emitido em outro Estado e diferentemente da Legislação e normas acima, deverá solicitar de seu O.C.O (Organismo Certificador de Obras) uma declaração comprovando que o mesmo atende em sua totalidade o PBQP-H Nacional, para o NÍVEL pretendido. Em seguida proceder ao exigido no item a.1 acima.





f.3) A atribuição de Atestado de Qualificação não é definitiva, tendo validade de 03 (três) anos, sendo obrigatória sua renovação anual, com base em auditoria de acompanhamento (Manutenção) realizada por Organismo de Certificador de Obras. Em seguida proceder ao exigido no item a.1 acima.

f.4) Não serão aceitas declarações de equivalência ou igualdade entre o Certificador de Qualidade do PBQP-H e o Certificador ISSO 9000.

f.5) O Decreto do GDF e Portaria Ministerial referentes ao PBQP-H estão divulgados na página da internet. (<http://www.cidades.gov.br/pbqp-h/index.php>).

Vale destacar que não se pode exigir o Certificado Brasileiro de Qualidade e Produtividade de Habitat - PBQPH como requisito de habilitação em processo licitatório, conforme entendimento do TCDF e TCU:

Auditoria realizada na Secretaria Executiva do Ministério das Cidades – (MICI), na Caixa Econômica Federal – (CEF), na Secretaria de Obras do Distrito Federal e na Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil – Novacap, teve como objetivo analisar a aplicação de recursos federais nas obras de construção de 429 unidades habitacionais unifamiliares em Brasília/DF, vinculadas ao Contrato de Repasse n. 227.245-44/2007, firmado entre a União e o Governo do Distrito Federal, com a finalidade de transferência de recursos financeiros para a urbanização da Vila Dnocs, em Sobradinho/DF. **Dentre as potenciais irregularidades apontadas pela equipe de auditoria, constou a exigência de “Certificado do Nível A emitido pelo Governo do DF – Edificações” (com certificação de qualidade PBQP-H) no edital da Concorrência 60/2008, realizada pela Novacap.** A esse respeito, os responsáveis pela irregularidade invocaram o artigo 9º do Decreto Distrital n. 21.681/2000, segundo o qual as administrações direta e indireta do Distrito Federal, que assinarem o Termo de Adesão, inserirão em suas licitações de obras, projetos e serviços de engenharia exigências relativas à demonstração da qualidade de produtos e serviços, conforme os critérios nacionais do PBQP-H. Todavia, o relator entendeu não haver respaldo legal para tanto, pois, apesar da existência do normativo distrital informado, **“não se pode olvidar que a Constituição Federal atribuiu à União a competência privativa para legislar sobre normas gerais de licitação e contratação e, nesse sentido, não pode uma norma distrital estabelecer condições conflitantes com a Lei Federal”**. Nesse quadro, enfatizou ser firme a jurisprudência do TCU **“quanto à ilegalidade da exigência de apresentação de certificação de qualidade como requisito de habilitação em procedimentos licitatórios, aceitando apenas a possibilidade da sua previsão no edital como critério de pontuação técnica”**. Por conseguinte, propôs, e o Plenário anuiu, que fosse expedida determinação ao Governo do Distrito Federal para que, em licitações futuras, não incluía exigência de apresentação de Certificado Brasileiro de Qualidade e Produtividade de Habitat – PBQPH como critério de habilitação, sob pena de aplicação da multa. Precedente citado: Acórdão nº 1.107/2006 – Plenário. Acórdão nº 492/2011-Plenário, TC-000.282/2010-3, rel. Min-Subst. Marcos Bemquerer Costa, 23.02.2011.





Causa

Colocação pela NOVACAP de exigência técnica indevida nos editais de licitação.

Consequência

Restrição indevida para participação de empresas interessadas, com frustração do caráter competitivo da licitação.

Manifestação do Gestor

Tal exigência já foi excluída dos editais da Companhia.

Análise do Controle Interno

A equipe considerou atendidas as recomendações para os processos licitatórios seguintes. Contudo, mantemos as recomendações como forma de prevenção, para que as irregularidades apontadas não se repitam.

Recomendação:

Excluir dos editais de licitação a exigência de Certificado de Qualidade PBQP-H, ou expedientes similares, no intuito de garantir a ampla concorrência e a isonomia entre os participantes, conforme entendimento do TCDF e TCU, caso não tenha sido feito.

4.3 - SERVIÇOS DE FRESAGEM TRATADOS COMO DE DURAÇÃO CONTINUADA.

Fato

Em relação ao Processo nº 112.002.177/2008, verificamos que o item 13.6 do Edital de Concorrência nº 037/2008 - ASCAL/PRES trata o objeto licitado como serviços de natureza continuada, inclusive os serviços constantes da planilha de referência denominados fresagem, tendo sido fundamento para as prorrogações dos Contratos nºs 749/2009, 737/2009, 750/2009, 539/2009, 751/2009, 752/2009, 738/2009 e 739/2009.

Vale esclarecer que segundo a definição de serviços continuados e não continuados constantes da Instrução Normativa nº 02/MPOG, a fresagem é um serviço não continuado, tendo em vista que sua intervenção possui um período temporal e não se prolonga no tempo, sendo um objeto específico, ou seja, após a intervenção no pavimento pela fresagem, em um período pré-determinado, a sua vida útil é prorrogado por 10 a 30 anos, dependendo do projeto, senão vejamos:





I - SERVIÇOS CONTINUADOS são aqueles cuja interrupção possa comprometer a continuidade das atividades da Administração e cuja necessidade de contratação deva estender-se por mais de um exercício financeiro e continuamente;

II - SERVIÇOS NÃO-CONTINUADOS são aqueles que têm como escopo a obtenção de produtos específicos em um período pré-determinado.

Da mesma forma, vale lembrar que no âmbito federal o Tribunal de Contas da União - TCU não considera nem mesmo os serviços de tapa buraco como de duração continuada, conforme firme jurisprudência, Decisão nº 466/1999 - Plenário; Acórdão 128/1999 - Plenário; Decisão nº 1.098/2001 - Plenário; Acórdão nº 1382/2003-Primeira Câmara e Acórdão nº 1980/2008 - TCU - Plenário.

Por outro lado, o Manual do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT divide os trabalhos de pavimentação em Conservação Corretiva Rotineira, com serviços de limpeza de bueiro, roçada, selagem de trincas, dentre outros, Conservação Preventiva Periódica, com serviços de limpeza de ponte, lama asfáltica, capa selante, dentre outros, Conservação de Emergência, com serviços de recomposição de aterros, remoção de barreiras de solos, dentre outros, e Restauração, com finalidade de conferir ao pavimento existente um novo aporte estrutural, fins de torná-lo apto a cumprir um novo ciclo de vida. A sua consecução demanda a elaboração de Projeto de Engenharia, a ser desenvolvido dentro de preceitos técnico-econômicos e que considere o tráfego esperado para o novo período e as condições do pavimento existente, observados tal reconstrução total ou parcial do pavimento. Trata-se de atividade de caráter periódico e que não se inclui no escopo ordinário do serviço de conservação. Dessa forma, entendemos que os serviços de fresagem se enquadram melhor na definição de restauração, tendo em vista que sua intervenção no pavimento gera novo ciclo de vida.

Causa

Tratamento de serviços de fresagem como de duração continuada.

Consequência

Impossibilidade de buscar no mercado condições mais favoráveis para a administração pública e favorecimento das atuais empresas contratadas.

Manifestação do Gestor

A Unidade informou que: Acatamos a recomendação de não realizar a contratação de fresagem como duração continuada em vista sua natureza e característica técnica de serviço com longa periodicidade e neste ano, o serviço contratado de fresagem, não são de forma contínua.





Análise do Controle Interno

A equipe considerou atendidas as recomendações para os processos licitatórios seguintes. Contudo, mantemos a recomendação como forma de prevenção, para que as irregularidades apontadas não se repitam.

Recomendação

- Não realizar a contratação dos serviços de fresagem como de duração continuada, tendo em vista a sua natureza e característica técnica de serviço com longa periodicidade.

4.4 - FALTA DE FISCALIZAÇÃO NO CUMPRIMENTO DAS OBRIGAÇÕES TRABALHISTAS.

Fato

O processo de nº 112.002.794/2011 trata de Reclamação Trabalhista referente ao Processo Judicial nº 0001155-09.2011.5.10.00, sendo reclamante Elenice Quintino Correa em desfavor de GHF - *Comercial International Trading Ltda.*, CNPJ 72.800.774/000-08 - 1ª reclamada, e tendo como 2ª reclamada a NOVACAP.

A reclamante foi admitida pela 1ª reclamada, intermediadora de mão de obra, em 09 de dezembro de 2008 e laborou para a 2ª reclamada, tomadora de mão de obra, toda a relação laboral, até 31 de janeiro de 2011.

A NOVACAP, como tomadora de serviços, foi condenada pela Justiça do Trabalho, de forma subsidiária, pelo inadimplemento de obrigações trabalhistas da prestadora de serviços, com fundamento no Enunciado 331 do Tribunal Superior do Trabalho, que aplica a responsabilidade subsidiária aos entes que compõem a Administração Pública direta e indireta, pelo inadimplemento de verbas trabalhistas.

A sentença judicial e o Acórdão do Tribunal Regional do Trabalho dispõem respectivamente:

Afinal, a segunda Reclamada não se desincumbiu que fiscalizava adequadamente o cumprimento das obrigações trabalhistas devidas à Reclamante pela primeira Reclamada.

A prova dos autos, por sua vez, revela que a empresa pública ficou-se solenemente inerte, sem demonstrar a mínima diligência. Ao contrário do que alega a parte, os documentos colacionados aos autos não se prestam a afastar a culpa in vigilando.

Na sentença, o Juiz do Trabalho fundamentou sua decisão no parágrafo primeiro do art. 71 da Lei nº 8.666/93 (Lei de Licitação), e nos incisos IV e V da Súmula 331 do TST, tendo em vista a falta de provas que comprovem a não fiscalização da segunda reclamada





frente à primeira reclamada. Ademais, a NOVACAP não juntou nos autos documentos que comprovassem a fiscalização no cumprimento da obrigação trabalhista pela prestadora de serviços.

Resta, portanto, demonstrada a inércia da NOVACAP diante da fiscalização do pagamento das verbas trabalhistas pela prestadora de serviços, em desacordo com a Súmula 331 do Tribunal Superior do Trabalho, que dispõe:

(...)

IV - O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica a responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços quanto àquelas obrigações, desde que haja participado da relação processual e conste também do título executivo judicial.

V - Os entes integrantes da Administração Pública direta e indireta respondem subsidiariamente, nas mesmas condições do item IV, caso evidenciada a sua conduta culposa no cumprimento das obrigações da Lei n.º 8.666, de 21.06.1993, especialmente na fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais e legais da prestadora de serviço como empregadora. A aludida responsabilidade não decorre de mero inadimplemento das obrigações trabalhistas assumidas pela empresa regularmente contratada.

(...)

Assim, se a prestadora de serviços não efetuar o pagamento do crédito do trabalhador, quando evidenciada a conduta culposa na fiscalização do cumprimento do pagamento, essa responsabilidade é transferida à tomadora de serviço.

Causa

Falta de fiscalização da NOVACAP no cumprimento das obrigações trabalhistas pela empresa prestadora de serviços, resultando em condenação da Unidade ao pagamento das verbas devidas.

Consequência

Condenação da NOVACAP como responsável subsidiário pelo pagamento de verbas trabalhistas.

Manifestação do Gestor

A Unidade informou que:

a) Não há mais contrato vigente da empresa GHF-Comercial Internacional Trading Ltda., não havendo a necessidade da execução da recomendação para o caso específico da empresa. No entanto, este departamento já está efetuando o acompanhamento e fiscalização dos recolhimentos das obrigações trabalhistas efetuadas pela prestadora de serviços com contratos vigentes atualmente.





b) A abertura do processo apuratório para a verificação da responsabilidade em razão da falta de fiscalização do recolhimento das verbas trabalhistas pela prestadora de serviços, bem como a apuração e reparação dos danos ao erário não é de competência do departamento.

Análise do Controle Interno

A equipe considerou não atendida as recomendações propostas, tendo em vista que ficou demonstrado que a Unidade não realizou tempestivamente a fiscalização dos recolhimentos das obrigações trabalhistas. Tal entendimento foi observado pela justiça do trabalho nas condenações da Unidade em relação à responsabilidade subsidiária.

Recomendações:

a) Acompanhamento e fiscalização dos recolhimentos das obrigações trabalhistas efetuados pela prestadora de serviços;

b) Abertura de Processo Apuratório para verificação de responsabilidades em razão da falta de fiscalização no recolhimento das verbas trabalhistas pela prestadora de serviços, bem como apuração e reparação dos danos ao erário.

4.5 - SERVIÇOS DE CONCRETAGEM MAL EXECUTADOS

Fato

Em visita à Construção da Unidade de Internação Sócio Educativa em São Sebastião, Processo nº 112.001.291/2010, Contrato nº 560/2012-ASJUR/PRES, constatamos a inadequada execução dos serviços de concretagem das paredes dos alojamentos, conforme seguintes fotos:





Após a visita, foi constatado pela equipe de auditoria que os serviços de concretagem das paredes ainda não haviam sido pagos e que o executor do contrato fez as devidas comunicações à contratada para correção das falhas detectadas, inclusive com a formalização no Livro Diário de Obras.

Dessa forma, não incluímos essa constatação como ponto de auditoria no relatório, tendo em vista que os serviços não foram pagos e o executor atuou tempestivamente exigindo a reparação dos serviços mal executados. Além disso, a empresa informou que já estava corrigindo as falhas de concretagem para entrega dos serviços. Contudo, estamos registrando o fato como informação de auditoria para que a efetiva realização dos reparos seja verificada na próxima auditoria do exercício de 2013.

Causa

Serviços de Forma e Concretagem mal executados.

Consequência

Possível prejuízo à administração pública, caso os reparos não sejam executados ou se realizem de forma insatisfatória.

Manifestação do Gestor

A Unidade informou que:

A Novacap tem acompanhado a execução dos contratos, exigindo o cumprimento das obrigações contratuais, zelando pela qualidade dos empreendimentos, e caso necessários, são aplicadas as penalidades previstas nos contratos.





Análise do Controle Interno

A equipe considerou parcialmente atendidas as recomendações, tendo em vista que as constatações elencadas deverão ser objeto de análise nas próximas auditorias.

Recomendação:

Atuar na exigência de reparação dos serviços mal executados, inclusive com a aplicação de multa caso a empresa não realize, bem como acompanhar a qualidade dos reparos para que se mantenham os padrões pré-estabelecidos da concretagem do empreendimento.

4.6 - FALTA DE ATUAÇÃO PARA PRESERVAÇÃO DOS SERVIÇOS DE TERRAPLENAGEM JÁ EXECUTADOS.

Fato

Em relação aos Processos n^{os} 112.002.799/2008 e 112.002.076/2012, cujos objetos tratam da Implantação de Infraestrutura no Parque Burle Marx, implantação do Bairro Noroeste, verificamos em visita realizada que parte dos serviços da pavimentação e terraplenagem encontra-se danificado e em processo de deterioração, sendo resultado do grande volume de água das chuvas que corre na região e na morosidade de execução do contrato para concretização total dos serviços de pavimentação e drenagem, conforme fotos a seguir:





Nesse sentido, vemos que a medição que trata da terraplenagem foi apresentada em 16/05/2012 e paga em 05/07/2012, sendo que passados mais de um ano da sua finalização e pagamento a contratada ainda não terminou todos os serviços de pavimentação e drenagem. Essa morosidade tem gerado prejuízos ao corpo estradal já executado, pavimento e terraplenagem, importando necessariamente no refazimento de partes dos serviços pela contratada.

Vale destacar que foi firmado um Termo de Compromisso entre o Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal – Brasília Ambiental (IBRAM/DF) e a Terracap, no dia 29/06/12, inclusive com a aplicação de multa, em que constam exigências para regularização das condicionantes da Licença de Instalação nº 033/2010-IBRAM/DF, dentre elas: apresentação de cronograma de ações para implantação do Parque Burle Marx e intensificação da retirada de entulhos do local, bem como conclusão do sistema principal de drenagem pluvial da 1ª Etapa do bairro, além de intensificação dos processos de limpeza nas estruturas que garantem a conservação do Lago Paranoá.

Verificamos que a demora na conclusão dos serviços iniciados na implantação do Parque Burle Marx podem gerar graves danos ambientais, inclusive em relação ao carreamento de sedimentos nas águas pluviais para o Lago Paranoá, bem como prejuízos aos serviços de terraplenagem e pavimentação já executados e pagos pela NOVACAP, comprometendo o cumprimento das condicionantes da referida Licença de Instalação.

Causa

Falta de atuação na preservação da terraplenagem já executada e paga, inclusive em relação à colocação da pavimentação e a drenagem.





Consequência

Prejuízos para a administração pública pela deterioração de serviços já executados, bem como carreamento de finos e assoreamento do Lago Paranoá.

Manifestação do Gestor

A Unidade informou que:

- a) Os serviços são executados conforme exista disponibilidade financeira para tais, a partir do momento que os recursos não são disponibilizados a empresa bem como a fiscalização da obra ficam impedidos a dar continuidade ao serviço sem a devida cobertura contratual;
- b) Quanto do procedimento apuratório para a responsabilização pela demora na conclusão dos serviços de implantação do Parque Burle Max, entendemos que a Novacap não causou atraso na conclusão dos serviços, visto que o prazo da obra encontra-se em vigência. Fatos como chuvas, alterações nos projetos, interferências com concessionárias, bem como transtornos na execução das obras são decorrentes de fatos diários na evolução dos serviços. Todos os serviços já executados e pagos são de responsabilidade da empresa contratada até que as mesmas entregue os serviços definitivamente, mediante o termo de entrega definitivo da obra, elaborado por comissão permanente de recebimento de obras, portanto, não há motivo para responsabilizar a Novacap por serviços executados e que estão deteriorando mediante a demora na conclusão. Quanto ao assoreamento do Lago Paranoá, não podemos responsabilizar a Novacap, bem como a empresa contratada para a implantação do Parque Burle Max, visto que o material carreado para o Lago Paranoá, é oriundo de escavações dos subsolos e bota-fora do material escavado, serviços esses sem controle e executados por empresas de construção civil na sua empreitada para a construção de seus edifícios, por tanto serviços que não são de responsabilidade da Novacap.

Análise do Controle Interno

A equipe considerou não atendidas as recomendações, tendo em vista que a falta de planejamento em relação às questões financeiras não podem servir de justificativa para as irregularidades encontradas. Além disso, as questões de chuva, alterações nos projetos, interferência com concessionárias, bem como demais transtornos de execução, consideradas pela Unidade como justificativas, somente confirmam as deficiências de planejamento da NOVACAP.

Quanto ao assoreamento do Lago Paranoá, entendemos que as escavações dos subsolos das edificações do bairro Noroeste podem ter contribuído para o fato. Entretanto, não podemos desprezar os efeitos do carreamento do material utilizado na terraplenagem das avenidas do bairro, bem como da implantação do Parque Burle Max, cuja a execução estão sob a responsabilidade da NOVACAP.





Recomendações

a) Realizar procedimentos para retomada pela contratada dos serviços de implantação do Parque Burle Marx, inclusive com o refazimento de parte da terraplenagem e pavimentação, no intuito de assegurar o cumprimento das condicionantes ambientais da Licença de Instalação, bem como minimizar os graves impactos da degradação dos serviços já realizados, os processos erosivos na região e o assoreamento do Lago Paranoá.

b Realizar procedimento apuratório para responsabilização pela demora na conclusão dos serviços de implantação do Parque Burle Marx, tendo em vista os prejuízos ambientais decorrentes, bem como pela deterioração da terraplenagem e pavimento já executados e pagos.

4.7 - PROCEDIMENTO DE ATESTO INCORRETO.

Fato

Em análise ao Processo nº 112.001.303/2013, cujo objeto trata do pagamento da 9ª Etapa do Cronograma Físico Financeiro da Obra de Construção da Unidade de Internação Sócio Educativa em São Sebastião, Contrato nº 560/2012-ASJUR/PRES, constatamos que os procedimentos para o Atesto na Nota Fiscal nº 456 encontram-se incorretos.

Verificamos que o executor do contrato atestou na Nota Fiscal nº456, no valor de R\$2.621.263,00, a execução dos serviços conforme projetos e especificações, sendo que no mesmo documento o servidor ressaltou que "deverá ser retido o valor de R\$2.246.725,26".

Vale destacar que o Atesto na Nota Fiscal é o momento em que o servidor representante da administração informa que o serviço objeto do contrato foi executado conforme o projeto e dentro das especificações do Projeto Básico, sendo o ato que confirma o cumprimento dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Dessa forma, a nota fiscal não é o documento adequado para opor a glosa de serviços não executados, tendo em vista que o atesto no documento fiscal informa que aquele serviço foi prestado dentro dos parâmetros estabelecidos no contrato. Assim, o questionamento não é em relação à glosa efetuada pela NOVACAP dos serviços não executados, mas pelo atesto e glosa no mesmo documento fiscal.

Entendemos que o procedimento correto para liquidação da despesa, conforme art. 58, inciso II, do Decreto nº 32.598/2010, passa primeiramente pela análise da medição proposta pela empresa, com concordância total ou indicação de glosas pela contratante, para em seguida ser emitida a nota fiscal no valor exato dos serviços efetivamente executados.

Nesse sentido, corrobora com a argumentação o fato da necessidade da empresa quitar todos os tributos vinculados à emissão da nota fiscal, sem garantias de que haverá liberação das glosas nos meses subsequentes. Por outro lado, a oposição de atesto e glosa no





mesmo documento fiscal obriga a NOVACAP a realizar adequadamente o controle da retenção e dos saldos a liberar, podendo ensejar acúmulo desse procedimento por vários meses durante a execução dos serviços contratados.

Causa

Executar procedimento de atesto em Nota Fiscal sem que todos os serviços fossem efetivamente executados, com realização de glosa no próprio documento fiscal.

Consequência

Possibilidade de pagamentos sem a efetiva execução dos serviços contratados, bem como falta de controle dos montantes já pagos.

Manifestação do Gestor

A Unidade informou que:

Informamos que atenderemos a recomendação dos procedimentos de glosa, recomendando ao contratado a emissão de nota fiscal apenas do valor efetivamente executado, a glosa ou retenção por ventura necessária será registrada em livro de ordem.

Análise do Controle Interno

A equipe considerou não atendidas as recomendações, tendo em vista que as modificações de procedimento de glosa e atesto dependem de verificações futuras, permanecendo as constatações verificadas.

Recomendação

- Alterar os procedimentos para atestar as medições encaminhadas pela contratada, especificamente com a realização da glosa dos serviços não executados no documento de medição e autorização para emissão do documento fiscal no valor glosado, garantindo que o atesto na Nota Fiscal cumpra efetivamente o seu papel constitucional e legal.

IV - CONCLUSÃO

Em face dos exames realizados foram constatadas as seguintes falhas:

GESTÃO	SUBITEM	CLASSIFICAÇÃO
Gestão de Suprimentos de Bens e Serviços	4.6	Falhas Graves
Gestão de Suprimentos de Bens e Serviços	4.1, 4.2, 4.3, 4.4 e 4.7	Falhas Médias
Gestão de Suprimentos de Bens e Serviços	4.5	Não se aplica





GESTÃO	SUBITEM	CLASSIFICAÇÃO
Gestão Orçamentária	1.2	Falhas Graves

Brasília, 22 de janeiro de 2014.

**SECRETARIA DE ESTADO DE TRANSPARÊNCIA E
CONTROLE DO DISTRITO FEDERAL**

