



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

RELATÓRIO DE INSPEÇÃO Nº 13/2018 - DINOE/COLES/SUBCI/CGDF

Unidade : Secretaria de Estado de Segurança Pública e da Paz Social
Processo nº: 00480-0000.6436/2017-95
Assunto : Análise da execução contratual das obras de construção de 4 CDP's
Ordem de Serviço Interna: 78/2017-SUBCI/CGDF de 20/07/2017

I - INTRODUÇÃO

A inspeção foi realizada na Secretaria de Estado de Segurança Pública e da Paz Social, durante o período de 25/07/2017 a 31/08/2017, objetivando verificar a conformidade da licitação e execução das Obras de Construção dos Centros de Detenção Provisória - CDP's no Complexo Penitenciário da Papuda.

A execução deste trabalho considerou o seguinte problema focal: *Adequação do procedimento de execução às normas de contratação.*

O presente relatório tem por fim consolidar as constatações verificadas na Inspeção efetuada na SEJUS a respeito da execução das Obras de Ampliação de 4 Centros de Detenção Provisórias (CDP's).

Ressalta-se que após o envio do IAC nº 1/2018 - DINOE/COLES/SUBCI/CGDF de 2/1/2018, o Processo nº 050.000.489/2013 que versa sobre o Contrato nº 05/2015 retornou para a Secretaria de Segurança Pública - SSP, o qual se encontra atualmente como signatária do Contrato de Repasse nº 787.683/2013.

Durante o primeiro semestre de 2018, a SSP efetuou o levantamento das necessidades técnicas para a conclusão da obra e firmou tratativas legais, com a segunda colocada na licitação (EMPA), a fim de retomar a obra. As informações colhidas na Coordenação de Engenharia - COENG da Secretaria de Segurança Pública na data de 23/08/2018 dão conta que o remanescente de obra está estimado em R\$ 80.520.162,70. Esse valor está atualizado para a data-base de maio de 2018.

Encontra-se em fase de análise por parte da PGDF a viabilidade jurídica da contratação do remanescente da obra.



II - RESULTADOS DOS EXAMES

1-GESTÃO DE SUPRIMENTOS DE BENS E SERVIÇOS

1.1 - DEFICIÊNCIA NA ATUAÇÃO DA SECRETARIA DE ESTADO DE JUSTIÇA E CIDADANIA DO DISTRITO FEDERAL - SEJUS-DF NO ACOMPANHAMENTO DO CONTRATO Nº 05/2015.

Classificação da falha: Grave

Fato

O Contrato nº 05/2015 trata da execução da obra de Construção dos Centros de Detenção Provisória: CDP1, CDP2, CDP3 e CDP4, compostos por 02 Módulos de Recepção, 02 Módulos de Administração, 02 Módulos de Saúde, 16 Módulos de Vivência, 05 Guaritas, 02 reservatórios de 850 m³, 02 reservatórios de 77 m³, juntamente com a urbanização e infraestrutura (implantação) no Setor C, do Complexo Penitenciário, da Secretaria de Estado de Segurança Pública do Distrito Federal, situados na Fazenda Papuda, DF 465 Km 1,2, São Sebastião-DF.

Tal Contrato foi celebrado em 07 de agosto de 2015 entre a Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania – SEJUS/DF e o Consórcio TIISA/CMT, CNPJ 22.932.666/0001-10, no valor global de R\$ 112.981.861,34 e consta dos autos do Processo nº 050.000.489/2013, às fls. 7161/7173. O valor ajustado trata de verba pública referente ao Contrato de Repasse nº 787.683/2013/MJ/CAIXA, sendo R\$ 80.000.000,00 de recurso da União, e R\$ 32.981.861,34 como contrapartida do GDF.

A Ordem de Serviço nº 81, de 07 de agosto de 2015, designou a composição da Comissão de Executores do Contrato nº 05/2015, e consta nos autos à fl. 7176. Dessa forma, foram nomeados três servidores do cargo de agentes penitenciários na SESIPE para composição da Comissão de Execução, tendo por objeto o acompanhamento e a fiscalização dos trabalhos referentes ao Contrato nº 05/2015, sem, contudo, o abandono das funções originais como agentes penitenciários. Importante destacar que os membros da Comissão eram responsáveis também por atestar as faturas do Consórcio contratado.

Ocorre que, embora a SEJUS e a NOVACAP estivessem em tratativas para celebrar um contrato para acompanhamento e fiscalização da obra desde agosto de 2015, somente em 30/12/2016 foi assinado o Termo de Cooperação Técnica nº 01/2016, com vigência de 15 meses, entre a SEJUS e a NOVACAP, conforme fls. 173/180 do Processo nº 400.000.703/2016, cujo objeto versa exclusivamente sobre o acompanhamento e a fiscalização das obras em comento, objeto do Contrato nº 05/2015 – SEJUS.



Importante registrar que desde a 1ª medição, até à 1ª metade da 18ª medição, todas as notas fiscais foram liquidadas pela SEJUS. Ocorre que a SEJUS suspendeu o pagamento das notas fiscais referentes à 2ª metade da 18ª medição, e das medições 19ª, 20ª e 21ª, conforme consta nos autos, por ausência dos relatórios das referidas medições, restando em aberto os pagamentos referentes a tais medições, cujas faturas foram entregues na SEJUS em abril de 2017.

Em razão do sobrestamento dos pagamentos, o Consórcio TIISA/CMT tomou a medida de redução do andamento da obra referente ao Contrato nº 05/2015, em maio de 2017, e a suspensão total das atividades em junho de 2017, conforme documentos acostados aos processos pertinentes ao Contrato, situação que permaneceu até a data do final da presente Inspeção pelo Controle Interno. Tal paralisação da obra resultou em execução incompleta e precária, implicando na ausência da implementação dos novos módulos dos CDP's, por não atingimento do objeto da contratação.

Ocorre que, somente quando da paralisação da obra pelo Consórcio contratado, é que a SEJUS se manifestou no sentido de acionar a NOVACAP para cumprimento do Termo de Cooperação Técnica, considerando que, até então, não havia posicionamento também da NOVACAP no sentido de acompanhamento da obra.

Dessa forma, consta à fl. 4110 dos autos a publicação no DODF nº 81, de 28 de abril de 2017, à página 46, a Portaria Conjunta nº 01, de 27 de abril de 2017, que dispõe sobre a constituição de Comissão Intersetorial para Acompanhamento, Fiscalização e Recebimento da obra de construção dos Centros de Detenção Provisória, por meio de serviços técnico-profissionais especializados nas áreas de arquitetura e engenharia, objeto do Contrato nº 05/2015-SEJUS. Tal Portaria foi composta pela SEJUS e pela NOVACAP.

Ocorre que, instada pela SEJUS a se manifestar acerca das medições apresentadas pelo Consórcio TIISA/CMT, a NOVACAP encaminhou à SEJUS, por meio do Ofício nº 809/2017-GAB/PRES, de 06 de junho de 2017, o Relatório Técnico com análise da 18ª, 19ª, 20ª e 21ª medição da obra de construção dos CDP's, contendo:

Considerações

Os dados levantados nesse relatório apontam, conforme a Planilha resumo (Anexo I), divergências entre os quantitativos aferidos e os constantes nas medições apresentadas até o momento pelo Consórcio TIISA/CMT.

Tais divergências, todas superando os valores apontados pela aferição feita para formulação deste Relatório, devem ser objeto de contestação junto ao Consórcio TIISA/CMT, (...).



Assim, a NOVACAP fica impossibilitada de ratificar as medições em aberto, haja vista as discrepâncias identificadas nas planilhas de medição 18ª, 19ª, 20ª e 21ª com os dados levantados, até o momento. (...).

(...)

Desta forma, concluímos que para que se tenha segurança no atesto dos serviços da 18ª, 19ª, 20ª e 21ª medições, **é imprescindível** que o Consórcio TIISA/CMT apresente memória descritiva de cálculo comprovando a execução dos serviços pleiteados, e **que a NOVACAP conclua o inventário completo da obra, tanto executada, quanto medida, bem como levantamento da documentação necessária para o entendimento completo dos serviços executados, medidos e faturados, ou seja, somente após os mencionados levantamentos é que a NOVACAP poderá ratificar ou retificar atos praticados anteriormente à constituição da Comissão Intersetorial, visando assim manter e preservar o equilíbrio financeiro e contratual da obra.**

(...)

(grifo nosso)

Assim, conforme consta dos autos do Processo nº 400.01.308/2015, após efetuado o inventário pela NOVACAP, foi emitido o Relatório Técnico “Levantamento dos Serviços Executados” (fls. 5724/5735) e os anexos (fls. 5736/5907), de 25 de setembro de 2017, destacando-se no documento a ausência de assinatura no rol dos responsáveis constante à fl. 5735.

Ressalta-se que, ao realizar o inventário da obra dos CDP's, a NOVACAP aponta incongruências nos valores das medições, restando demonstrada a inobservância de tal situação pela SEJUS ao longo de todo o período de execução da obra até então, qual seja, por 18 medições, de agosto de 2015 a dezembro de 2016, pois todas as medições referentes à execução da obra nesse período foram devidamente faturadas e atestadas pela Comissão de Execução, assim como foram assinadas na SEJUS pelas unidades responsáveis pelo pagamento das faturas.

Destaca-se ainda, por todo o texto do Relatório Técnico da NOVACAP, que, embora não explicitado a ausência de documentação enviada pelo Consórcio TIISA/CMT, responsável pela execução da obra, resta consignado pela NOVACAP que os documentos de embasamento ao inventário foram fornecidos pela SEJUS.

Importante ressaltar à fl. 5734 do Processo nº 400.001.308/2015 o Resumo do Levantamento de Serviços Executados, contratuais e extracontratuais. Destacam-se os seguintes dados, conforme Quadro 1 e Quadro 2 abaixo:

Quadro 1: Serviços executados contratuais.

Total medido pelo Consórcio até 21ª medição.	R\$ 66.084.232,83
Total pago pela SEJUS até a metade da 18ª medição.	R\$ 50.986.147,52
Serviços contratuais executados, levantamento da NOVACAP.	R\$ 42.322.566,25



Diferença entre o levantamento da NOVACAP do serviço contratual executado e o total medido pelo Consórcio até a 21ª medição.	R\$ 23.761.666,63
Diferença entre o levantamento da NOVACAP e o total pago pela SEJUS.	R\$ 8.663.581,27

Quadro 2: Serviços executados incluindo os serviços extracontratuais.

Total medido pelo Consórcio até 21ª medição.	R\$ 66.084.232,83
Total pago pela SEJUS até a metade da 18ª medição.	R\$ 50.986.147,52
Serviços contratuais e extracontratuais executados, levantamento da NOVACAP.	R\$ 46.186.572,50
Diferença entre o levantamento da NOVACAP do serviço contratual e extracontratual executado e o total medido pelo Consórcio até a 21ª medição.	R\$ 19.897.660,38
Diferença entre o levantamento da NOVACAP, incluindo os serviços extracontratuais, e o total pago pela SEJUS.	R\$ 4.799.575,02
Serviços extracontratuais acrescidos aos serviços contratuais executados.	R\$ 3.864.006,25

Dessa forma, o Relatório da NOVACAP aponta as seguintes inconsistências:

1. Cobrança a maior dos serviços prestados pelo Consórcio.
2. Execução pelo Consórcio de serviços não contratados.

Ou seja, considerando a execução dos serviços contratuais, até a 21ª medição, sem qualquer outro pagamento a ser realizado, o Quadro 1 demonstra que a SEJUS pagou ao Consórcio TIISA/CMT um montante a maior de R\$ 8.663.581,27. Para o devido equilíbrio financeiro do Contrato, tal valor deverá ser ajustado por compensação em novos serviços com o Consórcio, dentro da mesma contratação; ou, na impossibilidade, por cobrança pela SEJUS por meio administrativo ou judicial, se necessário. Destaca-se que a obra encontra-se, conforme o Relatório Técnico da NOVACAP, com um montante de 45,13% executada, o que representa R\$ 50.986.147,52 de um total de R\$ 112.981.861,34 da contratação.

Destaca-se do Relatório da NOVACAP, ainda, que existe execução de serviço pelo Consórcio que não compõe o escopo da contratação com a SEJUS, no valor de R\$ 3.864.006,25. É preciso que a SEJUS ajuste tal valor e/ou serviço com o Consórcio, considerando que tal execução está fora do escopo da contratação. Se por um lado a SEJUS não pode deixar de pagar porque estaria praticando o ato de enriquecimento ilícito, por outro lado a empresa contratada não pode executar serviço não agregado formalmente ao Contrato celebrado com a SEJUS, apenas incluindo tal serviço no faturamento. Relata a NOVACAP que:



(...)

Foi observado em campo a execução de serviços não previstos na Planilha contratual. Salientamos que os custos unitários utilizados nesses serviços foram obtidos através de informações do Núcleo de Orçamento da NOVACAP ou da própria contratada e ainda **não estão aprovados**. Para isso, seria necessário a análise e aprovação do referido Termo Aditivo ao Contrato.

(...)

Dessa forma, a SEJUS, por meio do Ofício nº 442/2017-SUAG/SEJUS-DF, de 28 de setembro de 2017, notificou o Consórcio TIISA/CMT conforme segue:

(...)NOTIFICAMOS essa empresa, caso desejar, se manifeste no prazo de até 5 (cinco) dias, a contar do recebimento do presente expediente, apresentando os argumentos e justificativas relacionadas aos apontamentos realizados pela NOVACAP, em atenção aos princípios do contraditório e da ampla defesa.

Em resposta, o Consórcio TIISA/CMT apresenta o Relatório dos Serviços Elaborados em Campo, em Contraposição ao Relatório Técnico elaborado pela NOVACAP, por meio do qual contesta os dados:

(...)

O levantamento realizado pela NOVACAP, ao contrário do previsto no Contrato, adotou o método de levantamento e quantificação unitária, quando, na realidade, o avançado era medições e pagamentos por avanço (ou seja, baseada em percentual concluído das etapas da obra).

(...)

O Consórcio TIISA/CMT também juntou diversos anexos à resposta, assim como apresentação de planilha, informando que:

A planilha acima demonstra que o levantamento unitário da NOVACAP chegou ao montante de R\$ 46.192.826,43, enquanto que o presente trabalho, também realizado de forma unitária, demonstra a quantia de R\$ 61.419.319,36. Repita-se que a metodologia utilizada para elaborar este trabalho (e o da NOVACAP) não era aquela utilizada para realizar as medições do Contrato (onde eram realizadas por amostragem do avanço).

Ocorre que, em decorrência da paralisação da obra pelo Consórcio TIISA/CMT e o consequente Relatório Técnico de Levantamento dos Serviços Executados pela NOVACAP, restou por parte da Caixa Econômica Federal – CEF a solicitação da devolução dos valores de repasse desbloqueados e pagos, conforme resumidos na tabela constante do Ofício nº 0710/2017/GIGOV/BR, de 17 de outubro de 2017. Tal devolução, no sentido de acautelar a manutenção do Contrato de Repasse com a CEF, foi objeto de consulta à Procuradoria-Geral do Distrito Federal – PGDF, resultando no Parecer nº 925/2017, e na devolução à CEF pela SEJUS, no valor de R\$ 6.137.789,71 referente à parte do repasse, que com a aplicação da variação da taxa SELIC, importou em R\$ 6.578.018,08.



Não obstante o Relatório Técnico apresentado resultante do inventário efetuado pela NOVACAP, até o momento da finalização da Inspeção pela CGDF, não constava nos autos dos processos nem tampouco nos documentos fornecidos pela SEJUS, que houvesse um acordo com o Consórcio contratado que possibilitasse o fechamento dos devidos valores e a solução do impasse vigente.

Destaca-se que, se havia imprecisões nas medições apresentadas pelo Consórcio TIISA/CMT ao longo das medições da 1ª à 18ª, tais fatos não foram pontuados quando do atesto das respectivas medições, conforme os Relatórios Circunstanciados constantes dos autos, referentes a cada medição, sem anotações a respeito de incongruências na execução da obra.

Importa registrar ainda que a 18ª medição, que se encontra com a 2ª metade com pagamento suspenso, resta assinada pelo Secretário e pelo Presidente da Comissão de Executores da SEJUS. Da mesma forma, a 19ª medição e a 20ª medição, também não pagas pela SEJUS, foram assinadas pelo Secretário e pelo Subsecretário de Administração Geral da SEJUS, assim como pelo Presidente da Comissão de Executores, conforme constam dos autos do Processo nº 400.001.308/2015, respectivamente às fls. 3917, 4628 e 4669. A 21ª medição encontra-se apenas com a assinatura do Consórcio TIISA/CMT, no documento constante dos autos do citado processo à fl. 4100.

Ademais, ressalta-se que consta do Processo nº 400.000.093/2017, às fls. 03/04, o documento CDP DF – 144/2017, de 07 de março de 2017, emitido pelo Consórcio TIISA/CMT e endereçado à SEJUS, com encaminhamento da solicitação de readequação e reprogramação da planilha de preços, para aprovação. Contudo, apesar da troca de documentação entre SEJUS e Consórcio TIISA/CMT acerca do tema, a situação encontra-se sem definição. Destaca-se que parte dessa alteração de projeto encontra-se já executada, conforme consta no Relatório Técnico da NOVACAP.

O processo supracitado é composto pelas tratativas para celebração de Termo Aditivo, contendo:

- 1 Termo de Readequação e Reprogramação da Planilha de Preços;
- 2 PDF Memoriais;
- 3 Anexos dos Projetos.

Importa relatar que o Contrato nº 05/2015, que trata da obra dos CDP's, foi celebrado para execução de forma indireta, sob o regime de empreitada por preço global. Porém, ao ser solicitado pelo Consórcio contratado uma readequação do projeto, por constatar uma discrepância entre o disposto no projeto básico e o serviço a ser executado, deverá ser



feito o respectivo ajuste contratual para a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro, ainda que seja uma empreitada por preço global. Não pode a SEJUS, como contratante, deixar de se manifestar a respeito, com concordância ou não, quando existe uma solicitação de readequação de projeto pela contratada.

Destaca-se que a empreitada por preço global é o regime de contratação de execução de obra por preço certo e total, em que todos os itens das obras (em qualidade e quantidade) são previstos com exatidão. É por isso que a própria Lei nº 8.666/93, no art. 47, exige que o edital de licitação apresente todos os elementos necessários.

O Tribunal de Contas da União – TCU, em acórdão paradigmático, deixou clara a importância da definição detalhada do projeto básico na empreitada por preço global, no Acórdão 1977/2013:

De acordo com a Lei 8.666/1993, utiliza-se a empreitada por preço global quando se contrata a execução da obra ou serviço por preço certo e total. Esse regime é indicado quando os quantitativos dos serviços a serem executados puderem ser definidos com precisão. Por isso, pressupõe uma definição minuciosa de todos os componentes da obra, de modo que seus custos possam ser estimados com uma margem mínima de incerteza.

(...)

Em outras palavras, deve haver projeto básico com alto grau de detalhamento, com o objetivo de minimizar os riscos a serem absorvidos pela contratada durante a execução contratual, o que resulta, por conseguinte, em menores preços ofertados pelos licitantes.

Entretanto, se necessário efetuar mudança no projeto básico, as alterações devem ser formalizadas, sendo que os impactos no equilíbrio econômico-financeiro do contrato devem ser corrigidos. Erros do projeto básico ensejam a sua alteração e, desse modo, a equação econômico-financeira do contrato administrativo deve ser reequilibrada para a justa remuneração do contratado. É o que se encontra na doutrina:

Sempre que ocorrem as situações minudentemente descritas no art. 65 da Lei de Licitações, caso não expresse no instrumento contratual disposição contrária, independentemente do regime de execução contratual, haverá de ser celebrado termo aditivo para recomposição das condições iniciais ofertadas (art. 37, inciso XXI da Constituição Federal).

Logo, mesmo em uma empreitada global, modificações no projeto inicial que desvirtuem a relação entre os encargos contratados e a respectiva contraprestação remuneratória deverão ser objeto de termo aditivo para recomposição deste equilíbrio. (...)

A regra, portanto, é: modificou-se o projeto e suas especificações; altera-se o contrato.

(grifo nosso)



Assim sendo, importante ressaltar a necessidade da SEJUS posicionar-se acerca da readequação do projeto básico, objeto do Processo nº 400.000.093/2017, considerando que o Processo está composto pela solicitação fundamentada do Consórcio TIISA/CMT acerca de readequação e reprogramação da planilha de preços. Não consta dos autos posicionamento da SEJUS acerca de tal reajuste.

Em suma, o quadro atual da contratação da SEJUS com o Consórcio TIISA/CMT – Contrato nº 05/2015 – apresenta-se nas seguintes condições:

- 1) Obra desmobilizada pela empresa contratada desde o mês de junho de 2017;
- 2) Contrato nº 05/2015 em aberto, sem definição, e com prazo de execução vigente até dia 31 de dezembro de 2017;
- 3) Ausência de ajuste com a empresa contratada para os devidos acertos financeiros, considerando as divergências entre os valores apontados pelo Consórcio TIISA/CMT, e os valores apontados pelo Relatório Técnico elaborado pela NOVACAP;
- 4) Bloqueios judiciais trabalhistas junto à SEJUS, derivados da dispensa dos empregados pelo Consórcio TIISA/CMT;
- 5) Devolução de recursos para a Caixa Econômica Federal – CEF no montante de R\$ R\$ 6.578.018,08; em valor conforme o Relatório Técnico “Levantamento dos Serviços Executados” pela NOVACAP;
- 6) Não atingimento do objeto contratual, considerando o percentual da obra ainda a ser executado para sua finalização, implicando também na questão social pela impossibilidade de uso da obra finalizada para adequar à demanda do sistema prisional da Papuda.

Importante ainda ressaltar que a SEJUS tem em sua estrutura uma Diretoria de Engenharia e Arquitetura, tendo seu Diretor como executor do contrato do Termo de Cooperação Técnica, designado na publicação do DODF em 07/02/2017.

SUBSECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO GERAL

ORDEM DE SERVIÇO Nº 09, DE 1º DE FEVEREIRO DE 2017

O SUBSECRETÁRIO DE ADMINISTRAÇÃO GERAL, DA SECRETARIA DE ESTADO DE JUSTIÇA E CIDADANIA DO DISTRITO FEDERAL, no uso das atribuições que lhe confere o artigo 117, inciso XI, do Regimento Interno aprovado pelo Decreto nº 34.320, de 26 de abril de 2013, RESOLVE: Art.1º Designar [REDACTED], matrícula nº [REDACTED], para atuar como executor e o servidor [REDACTED], matrícula nº [REDACTED] como suplente ao Termo de Cooperação Técnica nº 01/2016 firmado entre a Secretaria de Estado de Justiça e



Cidadania e a Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil - NOVA C A P, conforme processo nº 400.000.703/2016.

Art.2º Esta Ordem de Serviço entra em vigor na data de sua publicação.

██████████

Não obstante constar uma Diretoria de Engenharia e Arquitetura na estrutura da SEJUS, não consta dos autos referentes à obra dos CDP's que tal Diretoria de Engenharia tenha atuado de alguma forma na execução da obra.

Ademais, não consta também dos autos que tenha havido atuação do executor do contrato do Termo de Cooperação Técnica, exceto quando instado a se manifestar conforme Ordem de Serviço nº 33 e Ordem de Serviço nº 34, de 29 de março de 2017, emitidas pelo Subsecretário de Administração Geral da SEJUS e publicadas no DODF em 30 de março de 2017.

Destaca-se que o executor do Termo de Cooperação Técnica nº 01/2016 é também o ART da obra dos CDP's, Contrato nº 05/2015. Consta dos autos documento contendo informação acerca do responsável técnico da SEJUS junto à obra de Construção dos CDP's, conforme Anotação de Responsabilidade Técnica – ART à fl. 4105, emitida pelo CREA-DF em 24 de abril de 2017.

Consta ainda que, por meio do OFÍCIO nº 146/2017-SUAG/SEJUS, de 24 de abril de 2017, à fl. 4103, a SEJUS informa à Caixa Econômica Federal – CEF, em atendimento à solicitação da CEF por meio do documento CE 012/2017, a Anotação de Responsabilidade Técnica – ART – Obra 0720170019162 em nome do Responsável Técnico pela obra dos CDP's.

Não obstante o executor de contrato ter por obrigação o acompanhamento da execução e o cumprimento das obrigações pactuadas entre as partes, devendo notificar a autoridade competente a adotar os devidos procedimentos em caso de descumprimento, não consta dos autos que o executor do contrato do Termo de Cooperação Técnica nº 01/2016 tenha efetuado qualquer manifestação, apesar da não atuação da NOVACAP para o cumprimento do acordo celebrado.

Destaca-se do Manual do Executor da SEJUS, disponível no site da Secretaria:

Para que os contratos sejam gerenciados são nomeados os executores. **O executor é o servidor responsável pelo cumprimento do que foi pactuado entre o Poder Público e o contratado.** Portanto, a ele cabe fazer cumprir toda a legislação a que o contrato está atrelado. **Deve fiscalizar e supervisionar, garantindo a eficiência dentro da Administração Pública.**

(grifo nosso)



Ressalta-se que, em consonância com a obra de Lucas Rocha Furtado, em seu Curso de Licitações e Contratos Administrativos, na esfera dos contratos administrativos, a Administração Pública tem não apenas o direito, mas igualmente o dever de acompanhar a perfeita execução do contrato. Fala-se, assim, em poder-dever da Administração de promover o devido acompanhamento da execução do contrato. Assim, vejamos o posicionamento do Tribunal de Contas da União - TCU:

Acórdão nº 1.632/2009 – Plenário (o poder-dever de fiscalização dos contratos)

9. A propósito, vale registrar que a prerrogativa conferida à Administração de fiscalizar a implementação da avença deve ser interpretada também como uma obrigação." Por isso, fala-se em um poder-dever, porquanto, em deferência ao princípio do interesse público, **não pode a Administração esperar o término do contrato para verificar se o objeto fora de fato concluído conforme o programado**, uma vez que, no momento do seu recebimento, muitos vícios podem já se encontrar encobertos. (Voto do Min. Marcos Bemquerer) **(grifo nosso)**.

Dessa forma, em decorrência da supremacia do interesse público, não pode a Administração Pública assumir uma posição passiva no aguardo de que o contratado cumpra todas as suas obrigações contratuais, sem que sejam tomadas medidas no sentido de assegurar a correção e/ou prevenção de problemas. Nem tampouco pode a Administração Pública se manter inerte ao longo da execução, permitindo que a execução do contrato seja suspensa sem êxito no alcance do objeto avençado, como no caso da contratação da obra dos CDP's.

Releva ainda registrar a confusa instrução nos autos processuais referentes à obra dos CDP's, dificultando a conferência cronológica dos fatos; assim como a inconsistência nos documentos dos autos quanto à existência de:

Duas planilhas da 20ª Medição, com a mesma data de emissão, e mesmos valores, porém assinadas por responsáveis distintos, conforme constam nos autos do Processo nº 400.001.308/2015 às fls. 4272 e 4669.

Ausência de atesto na Nota Fiscal da 3ª e 5ª Medição.

Ausência de identificação da rubrica no atesto na Nota Fiscal da 7ª, 10ª, 11ª e 12ª Medição.

Emissão pela Comissão de Execução de todos os Relatórios Circunstanciados contendo o objeto da fatura "conforme observado nas cópias do Diário de Obra e Boletim de Medição apresentado na CAIXA", restando a não confirmação nos autos quanto à real fiscalização, ou um mero atesto na documentação apresentada pela empresa contratada.

Ocorre que, conforme o 1º Termo Aditivo ao Contrato nº 05/2015, celebrado em 01/03/2017, o prazo de execução do contrato encerra em 31 de dezembro de 2017.

Não obstante tal situação, não resta consignado nos autos processuais referentes à obra dos CDP's, decisão no sentido de prorrogar, suspender ou mesmo rescindir o Contrato.



Consta dos autos, às fls. 10994/11115 do Processo nº 050.000.480/2013, o Relatório de Acompanhamento e Fiscalização Contrato de Execução da Obra, sem data, emitido pelo Presidente da Comissão de Execução do Contrato nº 05/2015, que foi encaminhado à SUAG/SEJUS junto ao Memorando nº 0167/2017 de 13 de novembro de 2017. Tal documento refere-se aos Relatórios de Acompanhamento e Fiscalização da 1ª e da 2ª medição. No documento a Comissão solicita prazo para envio dos demais relatórios.

Por todo o exposto, destaca-se a inadequação na condução e na implementação do objeto da contratação, resultando na paralisação da obra, sem, contudo, haver atingido o objeto contratual. Ressalte-se que, embora a obra esteja executada em aproximadamente 45,13%, conforme consta do Relatório Técnico elaborado pela NOVACAP, trata-se de execução de forma precária, importando na inaplicabilidade do percentual executado, por não restarem instalados os novos módulos dos Centros de Detenção Provisória.

Quando da finalização da presente Inspeção pela equipe da CGDF, restavam em andamento os seguintes processos de apuração autuados pela SEJUS, acerca de responsabilidades condizentes à obra de execução dos CDP's:

a) Processo 400.000.642/2017

Processo instaurado em 1º/11/2017, conforme Portaria SEJUS nº 99/2017, DODF 199 de 17/10/2017 – Constituição de Comissão para proceder à apuração quanto à ocorrência de eventual inexecução contratual e indicação de possíveis penalidades.

Indícios de irregularidade – Relatório Técnico / Levantamento dos Serviços Executados (NOVACAP).

PORTARIA Nº 99, DE 16 DE OUTUBRO DE 2017

O SECRETÁRIO DE ESTADO DE JUSTIÇA E CIDADANIA DO DISTRITO FEDERAL, no uso das atribuições que lhe confere o artigo 105 da Lei Orgânica do Distrito Federal, conforme disposições constantes do Regimento Interno da SEJUS, aprovado pelo Decreto nº 34.320, de 26 de abril de 2013, RESOLVE:

Art. 1º Constituir Comissão para proceder a apuração de eventual responsabilidade de agentes públicos pelos prejuízos causados ao erário decorrentes de inexecução (parcial/total) do ajuste firmado entre esta Pasta e o Consórcio Tiisa/CMT, cujo objeto é a construção de 16 (dezesseis) pavilhões onde se instalarão os Centros de Detenção Provisórios CDP1, CDP2, CDP3 e CDP4 (Contrato nº 05/2015), em decorrência das irregularidades apontadas no Relatório Técnico – Levantamento dos Serviços Executados, conforme Termo de Cooperação Técnica nº 01/2016, encaminhados por meio do Ofício nº 760/2017-DE / NOVACAP, e Memorando nº 025/2017-DEDI/DE/NOVACAP, ambos de 26.09.2017, os quais aponta-se diferenças dos valores entre os serviços indicados até a 21ª medição pela empresa e o



Relatório Técnico elaborado pela NOVACAP, fls. 11 do Memorando nº 025/2017- D E D I / D E / N O V A C A P.

Art. 2º Encaminhe-se à Comissão Permanente de Disciplina para autuação e instauração de Processo Administrativo Disciplinar específico;

Art. 3º As apurações a serem realizadas pela Comissão deverão ser concluídas no prazo legal;

Art. 4º Junte-se cópia da presente Portaria em todos os processos relacionados à contratação e pagamento do Consórcio TIISA/CMT;

Art. 5º Comunique-se a instauração à Unidade de Controle Interno desta SEJUS;

Art. 6º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 7º Revogam-se as disposições em contrário.

[Redacted signature]

b) Processo 400.000.603/2017

Processo instaurado em 05/10/2017, Relatório Técnico e Inventário da 1ª à 21ª Medições, referente à obra de construção dos Centros de Detenção Provisórios – CDP1 a CDP4. Análise do Relatório da NOVACAP

Procedimentos preliminares previstos na IN nº 04/2016 – CGDF para verificar a existência dos requisitos legais para a instauração de Tomada de Contas Especiais, visando à adoção de medidas com escopo de ressarcimento do dano ou regularização da situação afeta ao erário.

Portaria SEJUS nº 99, de 16 de outubro de 2017 (DODF de 17/10/2017).

Constituir comissão para proceder a apuração quanto à ocorrência de eventual inexecução contratual e indicação de possíveis penalidades.

c) Processo 400.000.480/2017

Processo instaurado em 25/07/2017, Contratual – Apuração. Consórcio TIISA/CMT. Apuração dos fatos / Paralisação da obra.

Trata de apuração acerca de inexecução parcial/total em razão da desmobilização extemporânea por parte do Consórcio TIISA/CMT e pela negativa de apresentação dos documentos à NOVACAP aptos a subsidiá-la em seu inventário.

Portaria SEJUS nº 47, de 24 de julho de 2017 (DODF de 26/07/2017).

Assim sendo, considerando os procedimentos de apuração de responsabilidades já autuados pela SEJUS, conforme dados acima, o Controle Interno da CGDF se abstém de tais recomendações, porém reforça a necessidade de finalização dos processos autuados, e recomenda outras ações a serem tomadas pela SEJUS, decorrentes de todo o exposto.



Causa (Em 2015 e 2016)

Companhia Urbanizadora da Nova Capital e Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania:

Deficiência na atuação da SEJUS/DF e NOVACAP no acompanhamento da execução do Contrato nº 05/2015.

Consequências

- 1) Execução parcial do objeto;
- 2) Desvio aos princípios da legalidade, moralidade e eficiência a que está submetida a Administração Pública;
- 3) Inobservância às normas de execução de contratos;
- 4) Ausência dos relatórios de acompanhamento do executor de contrato;
- 5) Execução de serviços não contratados, por ausência da celebração do reajuste solicitado pelo Consórcio TIISA/CMT;
- 6) Execução da obra sem o devido acompanhamento técnico, implicando em 18 medições pagas com fiscalização inadequada;
- 7) Atestos nos boletins de medição, ainda que deficitários em informações técnicas;
- 8) Paralisação da obra, com consequências não calculáveis até o presente momento;
- 9) Impasse na solução com a empresa contratada, desde a entrega das últimas faturas em abril de 2017;
- 10) Comissão de Execução designada para o acompanhamento do contrato atuando de forma superficial, com anuência ao boletim de medição produzido pela contratada;
- 11) Ineficiência na gestão gerencial, pela ausência de atuação e de efetivo acompanhamento e fiscalização.

Recomendações

1. Efetuar plano de retomada da obra dos CDP's para conclusão do objeto contratual;
2. Ao retomar a execução da obra, garantir que a Comissão de Fiscalização cumpra adequadamente seu papel especialmente no que se refere ao acompanhamento efetivo da progressão contratual;



3. Incluir nos editais e contratos a exigência de competência técnica e/ou experiência profissional referente ao objeto da contratação para determinação do executor e da fiscalização do contrato;

4. Notificar as áreas responsáveis acerca da necessidade de cumprir as atribuições do executor designado, inclusive em relação à elaboração de relatórios consistentes.

1.2 - PARALISAÇÃO INTEMPESTIVA DA OBRA PELO CONSÓRCIO TIISA/CMT.

Classificação da falha: Grave

Fato

Consta dos autos do Processo nº 400.001.308/2015, o documento CDP DF 160/2017, de 11 de abril de 2017, emitido pelo Consórcio TIISA/CMT, assinado pelo Gestor de Contrato, e endereçado à SEJUS, *ipsis litteris*:

A teor de nossas correspondências anteriores, vimos por meio da presente solicitar, uma vez mais, **vossas providências urgentes**, em relação aos pagamentos pendentes a este Consórcio, que hoje somam a quantia de **R\$ 11.565.169,12** (onze milhões, quinhentos e sessenta e cinco mil, cento e sessenta e nove reais e doze centavos), sem os devidos acréscimos atinentes à atualização financeira decorrentes do atraso.

Desde a 18ª medição, que compreende os serviços realizados no período de 16/12/2016 a 15/01/2017, paga apenas parcialmente, este Consórcio vem executando os serviços sem a devida contraprestação pelo ente Contratante e, ainda, sem ao menos receber qualquer justificativa para tal inadimplemento.

Considerando que nos próximos dias completará o período de 90 dias de atraso da Administração, alertamos para o disposto no art. 78, XV, da Lei nº 8.666/93, que prescreve:

“Constituem motivo para rescisão de contrato:

[...]

XV – o atraso superior a 90 (noventa) dias dos pagamentos devidos pela Administração decorrentes de obras, serviços ou fornecimento, ou parcelas destes, já recebidos ou executados, salvo em caso de calamidade pública, grave perturbação da ordem interna ou guerra, assegurado ao contratado o direito de optar pela suspensão do cumprimento de suas obrigações até que seja normalizada a situação;”

Assim, por se tratar de assunto que demanda prontas providências por parte de V.Sas, e de indispensável solução para a continuidade do contrato, este Consórcio pugna para que haja o adimplemento imediato, visto que, caso contrário, se verá compelido a exercer os seus direitos garantidos na legislação específica.



Não obstante o texto supratranscrito, destaca-se que as notas fiscais referentes aos serviços desde “a 18ª medição, que compreende os serviços realizados no período de 16/12/2016 a 15/01/2017”, são notas fiscais datadas de 06 de abril de 2017, qual seja, 5 dias anteriores à data de tal correspondência acima citada. Dessa forma, a denominação de “pagamentos pendentes” é uma colocação equivocada acerca de tais pagamentos.

Importante observar como deve ser feita a contagem para o prazo de atraso de pagamento: a data para início da contagem será a data em que a nota fiscal for efetivamente exigível (data do vencimento), ou seja, a partir do dia em que o valor passou a ser devido (e não necessariamente esta data coincide com a data do faturamento).

No caso do Contrato nº 05/2015, após a aprovação da medição é emitida a fatura. O prazo para pagamento estabelecido no Contrato é de 30 dias após a apresentação da fatura. Decorrido este prazo é que o crédito torna-se exigível e que, se não efetivado o pagamento, inicia-se a contagem para o atraso.

Cláusula contratual de pagamento:

Cláusula Sétima – Do Pagamento

7.1 O pagamento será feito em parcela(s), em conformidade com o cronograma físico financeiro aprovado pela administração, de acordo com as Normas de Execução Orçamentária, Financeira e Contábil do Distrito Federal, mediante apresentação da Nota Fiscal/Fatura de Serviços, **liquidadas até 30 (trinta) dias de sua apresentação (...)**

7.8 Os pagamentos das faturas serão feitos de acordo com o cronograma físico financeiro, mensalmente, conforme o percentual concluído da obra, apresentação dos documentos relacionados em contrato e a **formalização dos respectivos ATESTADOS DE EXECUÇÃO:**

(...) (grifo nosso)

Considerando a data da nota fiscal emitida pelo Consórcio TIISA/CMT, 06 de abril de 2017 para a 18ª, 19ª e 20ª medição, e 27 de abril de 2017 para a 21ª medição, implicaria em atraso de pagamento após 90 dias a contar da data do recebimento da nota fiscal na SEJUS. Ocorre que, conforme consta dos autos, já no mês de maio houve a paralisação parcial dos serviços pela Contratada, assim como no mês de junho houve a paralisação total na execução com a desmobilização dos serviços da obra.

Alega a empresa contratada, conforme documento CDP-DF 164/2017 de 18 de abril de 2017, que as medições 19ª e 20ª foram protocoladas na SEJUS nas datas de 17/02/2017 e 17/03/2017 e a SEJUS silenciou-se dentro do prazo contratual de 5 dias para avaliação da medição e emissão dos Atestados de Execução. Alega o Consórcio TIISA/CMT que o silêncio implicou em aceitação tácita por parte da SEJUS, e assim emitiu as notas



fiscais. No mesmo sentido, a contratada informa no documento que foi protocolada a 21ª medição na data de 17/04/2017, e que será emitida a nota fiscal após 5 dias úteis.

Ocorre que, caso tenha decorrido um período superior a 90 dias do pagamento devido, ou seja, contados da data da exigibilidade da fatura, a Contratada poderá requerer que seja formulada a rescisão do contrato, podendo, ainda, optar pela suspensão do fornecimento ou dos serviços, até que seja normalizado o pagamento (art. 78, XV, da Lei 8.666/93).

Apesar do prazo do pagamento posteriormente ter se estendido além dos 90 dias, não consta dos autos que o Consórcio tenha solicitado rescisão ou suspensão do serviço, além da paralisação da obra de forma intempestiva.

Consta dos autos do Processo nº 400.001.308/2015, às fls. 5095/5096, o Memorando nº 0131/2017 – CAFEO/SUAG/SEJUS, de 10 de julho de 2017, emitido pela Comissão de Execução do Contrato, endereçado à SUAG, acerca da desmobilização parcial realizada pelo Consórcio TIISA/CMT em 02/05/2017, e as atividades totalmente interrompidas em 08/06/2017, conforme diários de obra anexados. Informa ainda o documento, que não foi apresentado à Comissão o boletim de medição ou outro instrumento em relação à evolução dos serviços desde a redução do efetivo de pessoal.

Consta também dos autos o documento emitido pelo Consórcio TIISA/CMT enviado à SEJUS, CDP DF - 203/2017, de 05 de setembro de 2017, às fls. 5653/5656 do volume 24 do Processo nº 400.001.308/2015, alegando que:

(...)

Quando transcorreu **mais de 90 dias de atraso** no pagamento das medições faturadas, o Consórcio **exerceu o seu direito de suspender a execução das obras** e informou à SEJUS que “o atraso no pagamento gera o dever de a Administração recompor o equilíbrio econômico-financeiro e indenizar as perdas e danos sofridos pelo particular”. (...)

Importante ressaltar que o abandono da obra pelo Consórcio TIISA/CMT gerou também diversas demandas trabalhistas, implicando em bloqueios judiciais de valores junto à SEJUS

Ocorre que as medições 19ª, 20ª e 21ª, assim como a 2ª metade da 18ª medição foram suspensas por apresentação das faturas sem o Relatório Circunstanciado de Fiscalização da NOVACAP, contratada para efetuar a fiscalização e acompanhamento da obra dos CDP's, conforme determina o Termo de Cooperação Técnica



Quando instada a NOVACAP a apresentar tal Relatório, por meio do Ofício nº 809/2017-GAB/PRES, de 06 de junho de 2017, a NOVACAP encaminhou à SEJUS o Relatório Técnico com análise da 18ª, 19ª, 20ª e 21ª medição da obra de construção dos CDP's, contendo a informação quanto à impossibilidade de ratificar as medições em aberto, haja vista as discrepâncias identificadas nas planilhas de medição.

Assim, a Companhia promoveu um inventário da obra dos CDP's, para possibilitar o atesto às medições apresentadas pelo Consórcio TIISA/CMT, o que restou inviabilizado por o inventário apresentar o Relatório Técnico – Levantamento dos Serviços Executados contendo por resultado um débito do Consórcio TIISA/CMT junto à SEJUS/DF no valor de R\$ 23.761.666,63. Ou seja, considerando a execução dos serviços contratuais, até a 21ª medição, a SEJUS pagou ao Consórcio TIISA/CMT um montante a maior de R\$ 8.663.581,27, contrapondo-se ao crédito cobrado pelo Consórcio da ordem de R\$ 15 milhões.

Dessa forma, o Relatório Técnico da NOVACAP pontua um prejuízo de R\$ 8.663.581,27 no serviço de execução da obra, resguardando o não levantamento pela SEJUS dos seguintes custos:

- a) desmobilização e posterior remobilização da obra;
- b) custo adicional de prorrogar a contratação pela necessidade de reajuste econômico financeiro; ou, custo de uma nova contratação;
- c) custo do dinheiro financiado junto à CEF;
- d) devolução de mais de 6 milhões de reais à CEF, num ajuste para manter o Contrato de Repasse vigente;
- e) possível depreciação pelo abandono da obra.

Causa (Em 2017)

Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania:

Paralisação intempestiva da obra pelo Consórcio TIISA/CMT

Consequências

- 1) Abandono por desmobilização do canteiro de obra;
- 2) Objeto da contratação não atingido;
- 3) Demandas trabalhistas impondo bloqueios judiciais de valores à SEJUS;
- 4) Atraso da conclusão da obra;
- 5) Descumprimento de cláusula contratual.



Recomendações

Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania:

1. Concluir os processos apuratórios já estabelecidos pela responsabilização do Consórcio contratado pela paralisação intempestiva da obra;
2. Obter da SSP o custo da paralisação/retomada da obra para a devida cobrança dos responsáveis pelo fato.

III - CONCLUSÃO

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

GESTÃO	SUBITEM	CLASSIFICAÇÃO
GESTÃO DE SUPRIMENTOS DE BENS E SERVIÇOS	1.1 e 1.2	Grave

Brasília, 10 de setembro de 2018.

CONTROLADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL