



RELATÓRIO DE INSPEÇÃO Nº 01/2014 – DISEG/CONAS/CONT

Unidade: Secretaria de Estado de Segurança Pública do Distrito Federal
Processo nº: 050.000.471/2012
Assunto: Contratação de serviços de ampliação das instalações do Sistema Prisional do DF
Exercício: 2013

Folha:
Proc.: 480.000.458/2013
Rub.:..... Mat. nº.....

Senhor(a) Diretor(a),

Apresentamos o Relatório de Inspeção, que trata dos exames realizados sobre os atos e fatos dos gestores da Secretaria de Estado de Segurança Pública do Distrito Federal, referente ao período de 15/05/2012 a 13/09/2013, por determinação desta Controladoria-Geral e consoante Ordem de Serviço nº **/2013 – Controladoria/STC.

I - ESCOPO DO TRABALHO

Os trabalhos de auditoria foram realizados na sede da Secretaria de Estado de Segurança Pública do Distrito Federal, no período de 13/09/2013 a 01/10/2013, objetivando verificar realizar inspeção sobre o processo nº 050.000.471/2012 e em outros a ele relacionados, no que se refere aos aspectos da legalidade, legitimidade e economicidade.

A execução desta auditoria considerou o seguinte problema focal:

Em que proporção o órgão seguiu as normas de execução orçamentária, de licitação e os princípios da Administração Pública na contratação de serviços de ampliação das instalações do Sistema Prisional do DF, referente aos processos analisados?

Os pontos críticos evidenciados na matriz de riscos e as questões de auditoria formuladas para cada um dos pontos críticos considerados na matriz integrada de planejamento e procedimentos de auditoria constam deste relatório.

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





Em atendimento ao art. 29 da Portaria nº 89, de 21 de maio de 2013, foi realizada reunião de encerramento, 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.

O presente Relatório, na fase preliminar, foi encaminhado ao dirigente máximo da Secretaria de Estado de Segurança Pública do Distrito Federal, por meio do Ofício nº 1954/2013-GAB/STC, de 21/11/2013, para sua manifestação quanto aos esclarecimentos adicionais ou às justificativas para as situações constatadas, conforme estabelecido no art. 31 da Portaria nº 89-STC, de 21/05/2013.

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

II - CONSIDERAÇÕES SOBRE A UNIDADE AUDITADA

A Secretaria de Estado de Segurança Pública (SSP/DF) do Governo do Distrito Federal (GDF) tem o compromisso de dirigir os órgãos de Segurança Pública para atividades policiais primordialmente preventivas e de participação comunitária, visando a proteção social e a melhoria da qualidade de vida da população pela efetivação de um verdadeiro estado de segurança.

A estrutura da SSP/DF tem origem no Decreto Distrital Nº 4.852, de 11 de outubro de 1979, que a designou como órgão coordenador do Sistema de Segurança Pública, composto pela Polícia Militar, Polícia Civil, Corpo de Bombeiros Militares e Departamento de Trânsito e demais segmentos que foram criados ao longo dos anos seguintes.

Em face à necessidade de adequação das atividades de Segurança Pública, o GDF reestruturou esta Secretaria, por meio da Lei 2.997, de 03 de julho de 2002. O órgão adotou a atual denominação de Secretaria de Estado de Segurança Pública e Defesa Social, um ato distintamente de valorização da proteção do cidadão e da comunidade.

III – DESENVOLVIMENTO DA AUDITORIA

1 - PONTO CRÍTICO DE CONTROLE - Processo de contratação em desconformidade com a Lei n.º 8.666/93 e Lei n.º 10.520/02.

1.1 - A licitação encontra motivação e apresenta suporte fático e jurídico?



GESTÃO ORÇAMENTÁRIA

1.1.1.1 - Execução de serviços sem previsão contratual

Fato

Por meio do Processo nº 2011.01.1.226453-3 da Sexta Vara da Fazenda Pública do DF, o MPDFT ajuizou ação civil pública, contendo pretensão condenatória, em face do DF do Governador do DF, acerca da situação de superlotação dos presídios do Distrito Federal. Enfatizou a necessidade de construção de novas unidades prisionais com urgência, em razão, inclusive, da falta de colchões, de água e da constante queda de energia constatada nos estabelecimentos hoje existentes.

Sustentou a causa de pedir no direito à segurança pública, na má gestão das unidades prisionais, na falta de política penitenciária comprometida, no princípio da dignidade da pessoa humana na execução penal, dentre outros.

Afirmou que o Distrito Federal possuiria recursos financeiros reservados para o Programa de Trabalho: Construção de Unidades do Sistema Penitenciário, contudo, não houve empenho da verba necessária à edificação das novas unidades, o que, configuraria negligência por parte do ente público.

Argumentou, inclusive, que o Governador do Distrito Federal teria sido omissivo no que se refere à situação calamitosa da população carcerária, havendo sua responsabilidade quanto ao implemento dos pleitos aduzidos na inicial.

Requeru, em sede de antecipação dos efeitos da tutela, a condenação do réu a:

- a) construir uma unidade de Colônia Agrícola, Industrial ou Similar, com capacidade para 1.000 vagas, nos parâmetros apresentados na Resolução nº 03/2005, do CNPCP;
- b) incluir os valores necessários e suficientes no Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2012, garantindo também a reserva orçamentária e financeira de referidos valores no exercício de 2012 e nos seguintes, para a construção de uma unidade prisional adequada ao regime semiaberto, com capacidade para 1.000 vagas.

Ao analisar o Quadro de Detalhamento de Despesas da Secretaria de Segurança Pública do DF nos exercícios de 2012 e 2013, verificou-se que havia recursos disponíveis no montante de R\$4.809.737,00, previstos no Programa de Trabalho nº 06.421.6712.1709.0005 - Construção de Unidades do Sistema Penitenciário - Distrito Federal, em 2012. Naquele exercício, nenhum recurso foi liquidado no referido programa de trabalho.





Cabe ressaltar, também, as possíveis causas para os baixos percentuais de liquidação de recursos, observados nos Programas de Trabalho vinculados à execução de obras e serviços de engenharia relacionados à ampliação e melhorias no Sistema Penitenciário do DF.

Conforme consignado nos Relatórios das Etapas Programadas em Desvio, disponíveis no Sistema de Acompanhamento Governamental – SAG/SIGGo, a baixa execução desses programas de trabalho ocorreu em função da insuficiência de créditos orçamentários para a execução dos projetos.

Outra possível causa, cujo reflexo também remete à baixa execução dos Programas de Trabalho relativos à execução de novas obras e de melhorias no Sistema Penitenciário do DF, se deve ao número insuficiente de servidores lotados na Gerência de Engenharia e Arquitetura - GEARQ. Por meio de entrevista junto ao Gerente da GEARQ, ficou evidente a pequena estrutura existente em face da complexidade das demandas que necessitam de atendimento.

Causa

Inexistência de obras para ampliação do número de vagas para o Sistema Penitenciário do DF.

Consequência

Proposição de Ação Civil Pública pelo MPDFT, com possibilidade de condenação do DF e do Exmo. Senhor Governador do DF.

Manifestação do Gestor:

Memória de Reunião:

“Concorda com o ponto, informando que já oficiou à SEAP da necessidade. Encaminhará em resposta ao Relatório Preliminar, as providências tomadas.”

Por meio do Relatório anexado ao OFÍCIO N.º 1.660/2013 – GAB/SSP, de 20 de dezembro de 2013, a Subsecretaria de Administração Geral da SSP manifestou-se:

“Providências:

No que pese a escassez de recursos financeiros, para fazer face aos recursos orçamentários para realização de obras, esta SSP adotou todas as providências para sanar o déficit de vagas no sistema penitenciário.





Embora a Gerência de Engenharia e Arquitetura – GEARQ sofra com a limitação de estrutura e de pessoal, esta Secretaria buscou, por meio de contrato com a NOVACAP, meios para a elaboração de projetos para construção, ampliação e reformas no Sistema Prisional do DF. Desta parceria se originaram os projetos de construção de 02 blocos no Centro de Detenção Provisória, 02 blocos na Penitenciária Feminina do Distrito Federal, estes com contrato assinado, e a construção do bloco “C” no Centro de Progressão Penitenciária, que já se encontra em fase final. Para o ano de 2014 estão previstas a construção de 04 novos Centros de Detenção Provisória, módulos com 400 vagas cada, 04 cozinhas industriais, para preparação da alimentação dos sentenciados, e a reforma do Centro de Internação e Reeducação - CIR. No exercício de 2013 foram empenhados um total de R\$ 12.687.799,75 (doze milhões, seiscentos e oitenta e sete mil, setecentos e noventa e nove reais e setenta e cinco centavos) para obras no Sistema Penitenciário.

As obras serão realizadas, em parte, com recursos provenientes de Convênios com a União, que possui legislação muito criteriosa no que diz respeito à formalização dos Convênios. Outrossim, o Departamento Penitenciário Nacional – DEPEN, possui diretrizes rígidas para a formação de projetos técnicos, como número de presos por cela, número de presos por bloco, e sistema de ventilação nas celas, o que acaba por dificultar a elaboração dos projetos.

Cabe esclarecer que a falta de investimentos nos últimos anos, somada à política de combate à violência, que ao reprimir o crime, acaba por aumentar a população carcerária, agravou a situação.

Ademais, a SSP investe em melhorias e na manutenção do Sistema Penitenciário, que com uma população de cerca de 13.000 internos, demanda muitos recursos, como folha de pagamento e capacitação de servidores, limpeza, serviços públicos, logística, vestuário e alimentação dos internos, e material de consumo (como colchões, medicamentos, e outros para assistência aos internos).

Por fim, informamos que esta SSP está adotando providências junto à Secretaria de Administração Pública, para a disponibilização de servidores na área de Engenharia, para suprir as necessidades da GEARQ.”

Análise do Controle Interno:

A Controladoria-Geral irá acompanhar, quando da realização dos próximos trabalhos de auditoria, o cumprimento das recomendações e das providências sinalizadas pela SSP.





Recomendações:

a) Manter programação de ampliação e melhorias no Sistema Prisional do DF, por meio de ações que contemplem disponibilidade orçamentária e elaboração de projetos que lhe seja compatível e atendam às demandas da Secretaria;

b) Adotar medidas no sentido de prover a Gerência de Engenharia e Arquitetura - GEARQ de número adequado de cargos e de servidores, aptos a desenvolver os trabalhos daquela Unidade, promovendo gestões junto ao Conselho de Política de Recursos Humanos, visando a realização de concurso público.

1.2 - Há projeto básico a respaldar a demanda licitatória, elaborado de acordo com as exigências legais?

GESTÃO DE SUPRIMENTOS DE BENS E SERVIÇOS

1.2.1.1 - AUSÊNCIA DE MOTIVAÇÃO NA EXECUÇÃO DE SERVIÇOS NÃO PREVISTOS NO CONTRATO

Fato

Buscou-se avaliar se existiriam obras ou serviços de engenharia sendo executados fora do escopo do Contrato nº 31/2013 – SSP.

Foram realizadas duas vistorias nas obras de ampliação do Centro de Progressão Penitenciária - CPP, as quais não detectaram a realização de serviços, pela empresa contratada, fora do escopo do Contrato nº 31/2013 – SSP.

Durante a realização das vistorias, porém, foram identificadas obras recentemente realizadas na área do Complexo do CPP, que se tratavam de construção e reforma de duas edificações, que se destinariam a abrigar instalações e atividades administrativas, desempenhadas naquele Complexo Penitenciário.

Tais obras, por se tratarem de serviços fora do escopo do Contrato nº 31/2013 – SSP, serão tratadas mais adiante, quando da avaliação da Gestão Patrimonial da Secretaria.





1.2.1.2 - AUSÊNCIA DE ART DE PROJETOS E ORÇAMENTO

Fato

Em análise aos Processos nºs 050.000.471/2012 e 050.000.437/2013, não foi possível localizar alguns documentos necessários à formalização do Contrato nº 31/2013 – SSP, que trata da ampliação do Centro de Progressão Penitenciária - CPP:

- Consulta ao órgão ambiental do Distrito Federal, de acordo com as características do empreendimento, quanto à necessidade de Licenciamento;
- Projetos de Instalações Elétricas, Hidro-sanitárias, de Proteção e Combate a Incêndios, Sistemas de Proteção a Descargas Atmosféricas, inclusive manifestação/aprovação pelo CBMDF;
- Anotação de Responsabilidade Técnica - ART pela elaboração dos projetos arquitetônicos, do laudo de sondagem, de fundações, estrutural, de instalações prediais da elaboração do orçamento;
- Anotação de Responsabilidade Técnica - ART pela execução da obra;
- Anotação de Responsabilidade Técnica - ART pela fiscalização do empreendimento;
- Visto do Projeto e Alvará de Construção (Lei Distrital nº 2.105/1998).

O não recolhimento das ARTs citadas dificulta a identificação do responsável pelos projetos, execução e fiscalização da obra e pela elaboração do orçamento, impossibilitando muitas vezes a responsabilização do agente causador na eventualidade de um dano decorrido de erro nestes procedimentos.

Cabem aqui alguns destaques das Leis que regulamentam a profissão e as atividades desenvolvidas pelos profissionais das áreas de engenharia e arquitetura:

Lei nº 5.194/1966:

Art. 7º- As atividades e atribuições profissionais do engenheiro, do arquiteto e do engenheiro-agrônomo consistem em:

- a) desempenho de cargos, funções e comissões em entidades estatais, paraestatais, autárquicas e de economia mista e privada;
- b) planejamento ou projeto, em geral, de regiões, zonas, cidades, obras, estruturas, transportes, explorações de recursos naturais e desenvolvimento da produção industrial e agropecuária;





- c) estudos, projetos, análises, avaliações, vistorias, perícias, pareceres e divulgação técnica;
- d) ensino, pesquisa, experimentação e ensaios;
- e) fiscalização de obras e serviços técnicos;
- f) direção de obras e serviços técnicos;
- g) execução de obras e serviços técnicos;
- h) produção técnica especializada, industrial ou agropecuária.

Art. 14 - Nos trabalhos gráficos, especificações, orçamentos, pareceres, laudos e atos judiciais ou administrativos, é obrigatória, além da assinatura, precedida do nome da empresa, sociedade, instituição ou firma a que interessarem, a menção explícita do título do profissional que os subscrever e do número da carteira referida no Art. 56."

Lei nº 6.496/1977:

Art. 1º- Todo contrato, escrito ou verbal, para a execução de obras ou prestação de quaisquer serviços profissionais referentes à Engenharia, à Arquitetura e à Agronomia fica sujeito à "Anotação de Responsabilidade Técnica" (ART).

Art. 2º- A ART define para os efeitos legais os responsáveis técnicos pelo empreendimento de engenharia, arquitetura e agronomia.

Art. 3º- A falta da ART sujeitará o profissional ou a empresa à multa prevista na alínea "a" do Art. 73 da Lei nº 5.194, de 24/12/1966, e demais cominações legais.

Lei nº 12.378/2010:

Art. 45. Toda realização de trabalho de competência privativa ou de atuação compartilhadas com outras profissões regulamentadas será objeto de Registro de Responsabilidade Técnica - RRT.

§ 1º Ato do CAU/BR detalhará as hipóteses de obrigatoriedade da RRT.

§ 2º O arquiteto e urbanista poderá realizar RRT, mesmo fora das hipóteses de obrigatoriedade, como meio de comprovação da autoria e registro de acervo.

Art. 46. O RRT define os responsáveis técnicos pelo empreendimento de arquitetura e urbanismo, a partir da definição da autoria e da coautoria dos serviços.

Art. 47. O RRT será efetuado pelo profissional ou pela pessoa jurídica responsável, por intermédio de seu profissional habilitado legalmente no CAU.

O Auditor de Controle Externo Cláudio Sarian Altounian, do Tribunal de Contas da União, destaca em seu livro "Obras Públicas: Licitação, Contratação, Fiscalização e Utilização" o seguinte posicionamento:

Dessa forma, é necessária para a execução de projeto de engenharia a existência de profissional habilitado para a tarefa. Para caracterização do vínculo entre os autores do projeto básico e o contratante, sejam eles contratados ou pertencentes ao quadro técnico do órgão contratante, deverá



ser providenciada a Anotação de Responsabilidade Técnica (ART), instituída pela Lei Federal nº 6.496/77. Os art. 5º e art. 6º da Resolução nº 425/98 e o art. 7º da Resolução nº 361/91, ambas do Confea, regulamentam com precisão a matéria referente à aludida anotação. (pág. 150)

O TCU já se manifestou pela necessidade de que o órgão contratante "colha assinatura dos responsáveis por cada etapa do projeto básico (cadernos de especificações, de encargos, plantas, orçamentos etc.) [...], como forma de evidenciar autorias e atribuir responsabilidades".

O TCU, em diversas ocasiões, expressou a importância da assinatura do responsável técnico e da ART do projeto básico, como no Acórdão nº 2.352/06: "Os responsáveis pela elaboração e aprovação de projeto básico inadequado e sem assinatura ou identificação do responsável técnico devem ser sancionados."

Diante do exposto, solicitamos manifestação da SSP por meio da **Solicitação de Auditoria Nº 03, em 23/09/2013**, no tocante à apresentação dos referidos documentos/informações acima descritos.

Por meio do Memorando nº 049/2013 - GEARQ, de 01/10/2013 a Unidade informou:

- No tocante ao licenciamento ambiental, a GEARQ informou que, por se tratar de ampliação de uma edificação em complexo já existente, tal obra não causaria impacto ambiental. Informou ainda que, não obstante o lapso temporal, providenciaria o licenciamento do empreendimento.
- Quanto aos projetos executivos de instalações e demais projetos complementares, estes ainda passavam por adequações e revisões, a fim de que pudessem ser disponibilizados. As Anotações de Responsabilidade Técnica solicitadas foram apresentadas, conforme solicitação.
- Já quanto ao licenciamento das obras (Lei Distrital nº 2.105/1998), alegou que os projetos não foram submetidos à análise da Administração Regional do SIA, por se tratar de atividade e ocupação incompatíveis com as normas de uso daquela região administrativa.

No que diz respeito ao início das obras sem que houvesse a expedição do competente Alvará de Construção pela Administração Regional, tal conduta contraria o § 1º do Art. 51 da Lei nº 2.105/1998, que dispõe sobre o Código de Edificações do Distrito Federal:





Art. 51 - As obras de que trata esta Lei, em área urbana ou rural, pública ou privada, **só podem ser iniciadas após a obtenção de licenciamento na respectiva Administração Regional.**

§ 1º Obras iniciais, obras de modificação com acréscimo ou decréscimo de área e obras de modificação sem acréscimo de área, com alteração estrutural, são licenciadas mediante a expedição do alvará de construção. (grifo nosso).

Causa

Falha nos procedimentos exigidos no tocante à necessária consulta ao órgão ambiental, à obrigatoriedade de Anotação de Responsabilidade Técnica dos projetos e orçamento elaborados e do competente licenciamento do empreendimento junto à Administração Regional.

Consequência

Possíveis dificuldades na execução contratual, tais como: paralisação de serviços, necessidade de execução de novos serviços não previstos nas planilhas orçamentárias, ações de órgãos de fiscalização do poder público, multas e prejuízo ao erário.

Manifestação do Gestor:

Memória de Reunião:

“Concorda com as recomendações. Irá verificar as possibilidades de regularização.”

Por meio do Relatório anexado ao Ofício nº 71/2014 – GAB/SSP, de 21/01/2014, a Unidade informou:

“Providências:

Seguem em anexo as Anotações de Responsabilidade Técnica, referentes à elaboração dos projetos arquitetônicos, laudo de sondagem, fundações, estrutural, instalações prediais, orçamento, execução e fiscalização da obra.

O Alvará de construção, já foi solicitado por esta secretaria, junto à Administração Regional do SIA, cópia anexa, e ainda aguarda deferimento. A consulta ao órgão ambiental somente poderá ser efetuada após a concessão do Alvará de construção.

Os projetos de Instalações elétricas, Hidro-sanitárias, Proteção e combate a incêndios e Sistemas de proteção a descargas atmosféricas, foram encaminhadas a esta Subsecretaria de Administração Geral - SUAG e serão acostadas ao processo.





Análise do Controle Interno:

Em que pese as justificativas apresentadas pela SSP, a documentação referente à responsabilidade técnica de projetos, execução e fiscalização do empreendimento deveria estar presente desde o início da instrução processual.

A Controladoria-Geral irá acompanhar, quando da realização dos próximos trabalhos de auditoria, o cumprimento das recomendações e das providências sinalizadas pela Secretaria de Estado de Segurança Pública do DF.

Recomendações:

a) Instruir o Processo licitatório com todos os documentos necessários à demonstração da legalidade das obras que serão contratadas, aplicando a Lei nº 5.194/1966, a Lei nº 6.496/1977 e a Lei nº 12.378/2010 e outros normativos, no que couber, quando da elaboração dos projetos técnicos, exigindo que todos os projetos técnicos, incluídos orçamentos e especificações técnicas executados pela administração sejam assinados por seu autor e devidamente anotados no CREA/DF ou no Conselho de Arquitetura e Urbanismo - CAU do Distrito Federal.

b) Observar o disposto nos artigos 36 e 51 da Lei nº 2.105/1998, que dispõe sobre o Código de Edificações do Distrito Federal, no tocante a obtenção do visto em projeto e do licenciamento das obras de ampliação do CPP.

1.2.1.3 - AUSÊNCIA DE PLANILHA DETALHADA DE ENCARGOS SOCIAIS

Fato

Verificou-se que a Unidade não anexou aos autos planilhas orçamentárias com a composição de todos os custos unitários relativos à contratação. Cabe ressaltar que, conforme o art. 7º, da Lei nº 8.666/1993:

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 sequência:

I - projeto básico;

II - projeto executivo;

III - execução das obras e serviços.

(...)

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

I - houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório;





II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários; (grifo nosso).

Tal ausência dificulta a fiel execução contratual, tendo em vista que não estão determinadas as quantidades dos insumos envolvidos nos materiais fornecidos e serviços contratados, bem como a correta aferição dos custos associados. Vide Decisão nº 4.033/2007 - TCDF, que já determinou à Secretaria de Educação do DF que adotasse providências, em situação semelhante:

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, tendo em conta, em parte, a instrução e o parecer do Ministério Público, decidiu:

...

IV. determinar à Secretaria de Educação do DF que: d) **instrua os processos licitatórios de obras e serviços de engenharia com cópias da composição de custos unitários, do BDI, e dos Encargos Sociais**; da memória de cálculo que subsidiou a definição dos quantitativos dos itens de serviço; das coletas de preços, e tudo mais que for necessário para demonstrar a adequação dos preços propostos com os praticados no mercado (5º Achado); (grifo nosso).

Causa

Falhas na instrução processual.

Consequência

Prejuízo à execução dos serviços e possíveis alterações contratuais onerosas à Administração.

Manifestação do Gestor:

Memória de Reunião:

“Concorda com as recomendações.”

Por meio do Relatório anexado ao Ofício nº 71/2014 – GAB/SSP, de 21/01/2014, a Unidade informou:

“Providências:

Quanto aos preços propostos e planilhas orçamentárias, segue anexo detalhamento com as justificativas dos valores praticados.

(...)”





Análise do Controle Interno:

Em que pese as justificativas apresentadas pela SSP, não foram detalhadas as composições de custos unitários e de encargos sociais associados às planilhas orçamentárias e ao contrato celebrado pela SSP.

A Controladoria-Geral irá acompanhar, quando da realização dos próximos trabalhos de auditoria, o cumprimento das recomendações e das providências sinalizadas por aquela Secretaria de Estado.

Recomendações:

a) Decompor os encargos sociais e a composição de custos unitários constantes de planilhas orçamentárias elaboradas pela SSP/DF, exigência também a ser observada por eventuais licitantes, conforme preconiza a Decisão nº 4.033/2007 – TCDF.

b) Exigir da empresa contratada o detalhamento dos encargos e dos custos unitários da sua proposta de preços, anexando as respectivas planilhas nos autos.

2 - PONTO CRÍTICO DE CONTROLE - Irregularidade na execução do contrato sob os aspectos quantitativos, qualitativos e de economicidade, atendendo sua finalidade pública e aos interesses institucionais

2.1 - O custo da contratação reflete o preço de mercado?

2.1.1 - ELABORAÇÃO DE PLANILHA ORÇAMENTÁRIA SEM CONSIDERAR A DESONERAÇÃO DA MÃO DE OBRA

Fato

A abrangência da Desoneração da Folha de Pagamento para as obras de construção civil foi inicialmente prevista por intermédio da Medida Provisória nº 601/2012, que perdeu eficácia, e teve suas disposições reiteradas pela Lei nº 12.844/2013.

O incentivo permite que as construtoras de edificações e suas subcontratadas deixem de recolher os 20% da contribuição previdenciária e passem a pagar de 1% a 2% sobre o faturamento. Uma das mudanças é que a MP 612 esclareceu que o incentivo só é válido para obras com matrículas CEI abertas a partir de 1º de abril. Aquelas com CEI anterior continuam recolhendo à alíquota de 20% sobre a folha até o final da obra, com possibilidade de abatimento da retenção de 11% sobre o valor dos serviços das subcontratadas. A receita destas obras deve ser excluída da base de cálculo da nova contribuição sobre a receita bruta.





A Lei nº 12.844/2013, todavia, determina que a forma de tributação será variável de acordo com a data de matrícula da obra no Cadastro Específico do INSS – CEI, conforme segue:

- i) para as obras matriculadas até o dia 31.03.2013, o recolhimento da contribuição previdenciária permanecerá tendo como base a folha de pagamento, até o término da obra;
- ii) para as obras matriculadas no período compreendido entre 01.04.2013 e 31.05.2013, o recolhimento da contribuição previdenciária terá como base a receita bruta ajustada, até o término da obra;
- iii) para as obras matriculadas no período compreendido entre 01.06.2013 até o último dia do terceiro mês subsequente à publicação da referida Lei (31.10.2013), o recolhimento da contribuição previdenciária poderá ocorrer, tendo como base a receita bruta ajustada ou a folha de pagamento; O texto da lei prevê que a opção seria exercida, de forma irretratável, mediante o recolhimento da contribuição previdenciária, relativa a junho de 2013, de acordo com sistemática escolhida, a qual seria aplicada até o término da obra.
- iv) para as obras matriculadas após 01.11.2013, o recolhimento da contribuição previdenciária deverá ocorrer tendo como base a receita bruta ajustada, até o término da obra; No cálculo da contribuição incidente sobre a receita bruta, serão excluídas da base de cálculo as receitas provenientes das obras cujo recolhimento da contribuição tenha ocorrido tendo como base a folha de pagamento.

A fim de apurar a possibilidade da empresa aderir à nova modalidade de recolhimento, torna-se necessário verificar a data da matrícula da obra no CEI. Não foi possível localizar nos autos a matrícula da obra, tampouco aferir a forma de recolhimento, pois não haviam sido anexados os comprovantes de recolhimento dos primeiros quatro faturamentos.

Por meio da S.A. nº 03/2013, foi solicitado à SSP que apresentasse os comprovantes, a fim de verificar a necessidade de promover o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, em face da possibilidade de adesão ao novo regime, pela empresa contratada.

Em análise aos Processos nºs 050.000.471/2012 e 050.000.437/2013, não foi possível localizar alguns documentos necessários à avaliação do Contrato nº 31/2013 – SSP, que trata da ampliação do Centro de Progressão Penitenciária, a luz da hipótese da desoneração da mão de obra:

- Matrícula CEI - Cadastro Específico do INSS, das obras;



- Comprovante de pagamento – GPS dos quatro primeiros faturamentos da contratada;
- Comprovantes de recolhimento do FGTS dos empregados da contratada, dos quatro primeiros faturamentos;

A Lei nº 9.528/1997 introduziu a obrigatoriedade de apresentação da Guia de Recolhimento do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e Informações à Previdência Social - GFIP.

Desde a competência janeiro de 1999, todas as pessoas físicas ou jurídicas sujeitas ao recolhimento do FGTS, conforme estabelece a Lei nº 8.036/1990 e legislação posterior, bem como às contribuições e/ou informações à Previdência Social, conforme disposto nas Leis nº 8.212/1991 e 8.213/1991 e legislação posterior, estão obrigadas ao cumprimento desta obrigação.

Deverão ser informados os dados da empresa e dos trabalhadores, os fatos geradores de contribuições previdenciárias e valores devidos ao INSS, bem como as remunerações dos trabalhadores e valor a ser recolhido ao FGTS.

Com base nessas informações, o executor do contrato pode aferir informações importantes da empresa contratada relacionados ao empreendimento, quais sejam: número de trabalhadores registrados, pagamento das obrigações previdenciárias e trabalhistas, bem como se a empresa fizera a opção pela desoneração da Folha de Pagamento, prevista na Lei nº 12.844/2013.

Da análise da instrução processual, não foi possível identificar a apresentação, pela contratada, da GFIP referente as quatro primeiras medições do contrato, tampouco a Matrícula CEI das obras. Tal omissão impossibilitou aferir o atendimento pela empresa das condições previstas na Lei nº 12.844/2013 e suas implicações.

Cabe destacar que as falhas descritas acima não constam de relatórios do executor do contrato consignados nos autos, evidenciando fragilidade da fiscalização contratual. Ressalte-se a possibilidade de responsabilização subsidiária e solidária do órgão contratante na hipótese, respectivamente, de descumprimento da legislação trabalhista e previdenciária, conforme consignado no Ofício Circular nº 06/2011 – GAB/PGDF, de 06/10/2011, do Exmo. Sr. Leandro Zannoni A. de Alencar, Procurador-Geral Adjunto do Distrito Federal:

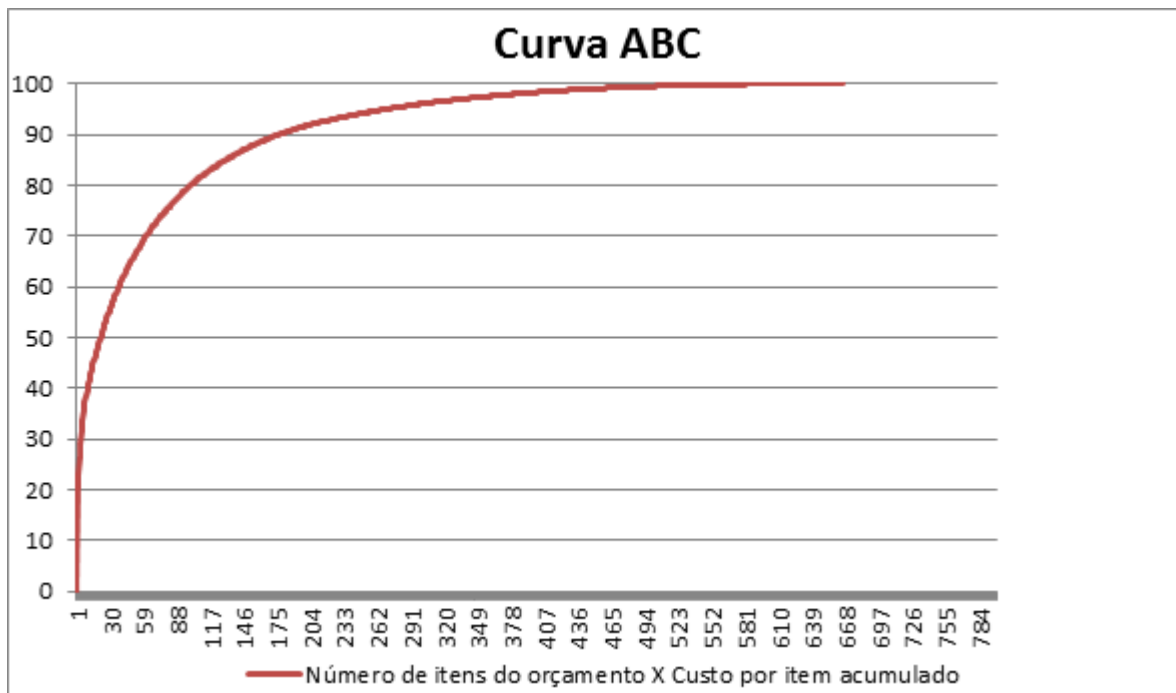
Tendo em vista que a Administração Pública distrital vem sofrendo vultosas condenações subsidiárias perante a Justiça Trabalhista e, ainda, com o escopo de resguardar seus agentes de eventuais apurações de responsabilidade, dirijo-me a Vossa Excelência com o propósito de orientar





essa Secretaria quanto à **necessidade de fiscalização dos contratos administrativos de prestação de serviços, no que se refere ao cumprimento da legislação trabalhista.** (grifo nosso)

Ainda com a finalidade de aferir se haveria compatibilidade dos preços propostos nas planilhas orçamentárias da SSP com os preços de mercado, e ainda se os preços propostos teriam sido elaborados de acordo com a Referência SINAPI, foi construída uma Curva ABC dos custos unitários constantes do orçamento, de modo a identificar aqueles itens com maior representatividade na licitação e no contrato, respectivamente.



De posse da Curva ABC, foi possível identificar os 20 itens da planilha que, juntos, representam um custo total de R\$1.671.887,12, ou cerca de 50% do custo total do empreendimento:

Dos itens avaliados, buscou-se analisar a compatibilidade dos custos orçados pela Administração, além dos praticados no Contrato nº 31/2012 – SSP com os previstos nas tabelas do SINAPI (Referência 01/03/2012).

Após análise, verificou-se que alguns custos orçados pela Administração apresentaram valores bastante superiores aos de referência. Notadamente, os custos unitários previstos nas planilhas do Contrato nº 31/2012 – SSP também apresentam valores superiores à referência SINAPI, conforme consignado na tabela a seguir. Tal previsão encontra-se em desacordo com o previsto na Decisão nº 4.033/2007 – TCDF:



O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, tendo em conta, em parte, a instrução e o parecer do Ministério Público, decidiu:

...

VII. dar conhecimento a todas as Jurisdicionadas do item “II.a” da Decisão nº 5.745/05, qual seja: “em relação a obras de edificações, **o Tribunal adotará, sempre que possível, para análise da conformidade dos preços, o Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - SINAPI, mantido pela Caixa Econômica Federal, e considerará que os custos unitários de materiais e serviços de obras não poderão ser superiores à mediana daqueles constantes do referido sistema**, exceto em condições especiais, devidamente justificadas em relatório técnico circunstanciado, aprovado pela autoridade competente, sem prejuízo da avaliação dos órgãos de controle interno e externo”. (grifo nosso).

...

Conforme relato anterior, não só os custos orçados pela SSP apresentam valores orçados superiores à referência SINAPI, como também os custos dos serviços contratados.





Subitem	Descrição	Unidade	Quantidade	Custo unitário (R\$)	Custo Total (R\$)	Percentual	A acumulado	Código Sinapi 01.03.2012	Custo Sinapi 01.03.2012 (R\$)	Diferença (%)	Custo Engenharia (R\$)	Diferença (%)
07.1	Estrutura emperfe de aço laminado e ou soldado para cobertura de duas águas com lanternim, espaçamento entre pórticos 5 m, vão 15 m, com tela termoaústica trapezoidal EPS chapa 40/4mm (branca/branca) p/ cobertura e tela TP-4mm pré primer (branca) p/ beirais, calhas e platabanda, varandas frontais laterais. Fabricação, transporte e montagem conforme projeto e especificações.	m²	1.097,82	438,45	778.367,37	25,14	25,14	-	nd	-	230,00	nd
10.01.02	Piso industrial monolítico de alta resistência mecânica, fundido sobre base nivelada, acabamento polido, juntas plásticas e aplicação de resina acrílica, e=12 mm (Granitina)	m²	1.969,50	59,04	116.279,28	3,46	26,59	59310,2	70,71	-19,77	42,00	-40,60
17.02.01	Grupo Motorizador de 250 KVA - Automático (vide especificações)	Unidade	1,00	85.990,00	85.990,00	2,54	29,14	-	nd	-	nd	nd
06.01.01	Avenaria de vedação com blocos e canalas de concreto 19 x 19 x 39cm, assentados com argamassa de cimento e areia, no traço 1:3	m²	1.158,08	74,55	84.018,70	2,50	31,65	79986,6	47,62	34,36	57,00	19,70
24.01.01	Alambido em tubos de ferro galvanizado a cada 2m, altura 3m, fixados em blocos de concreto, com tela de esmalte galvanizado revestido com PVC fio 12 malha 7,5cm	m²	578,00	130,34	75.336,52	2,24	33,87	-	nd	-	nd	nd
02.02.01	Engenheiro Civil	mês	8,00	7.780,36	62.242,88	1,85	35,72	2707	17.621,58	-126,49	7.780,36	-35,85
10.02.01	Lastro de concreto não estrutural impermeabilizado, e=8 cm	m²	1.484,70	34,31	50.940,06	1,51	37,24	57888,2	37,33	-8,80	30,00	-19,64
24.03.09	Momento extraordinário de transporte de material de P. categoria e solos de jazida para distância além de 2,0Km (Sub-base) 60km	m³/km	39.548,40	1,02	40.339,37	1,20	38,44	-	nd	-	nd	nd
14.04.04.01	Estrutura metálica da passarela com: Sapatas, pilares, vigas e piso em perfis metálicos de chapa dobrada com ligações em elementos de aço ASTM-A-36 acessórios, juntas e pintura de fundo. Fabricação, transporte e montagem. Vide projeto e especificações.	kg	4.651,34	8,30	38.606,12	1,15	39,58	-	nd	-	nd	nd
05.01.13.02	Armadura de aço, corte, dobra e montagem na obra	kg	6.950,44	5,38	37.296,10	1,11	40,69	77060	5,09	5,42	5,38	5,70
02.01.02	Abriço Provisório de madeira para depósito de materiais e ferramentas, sanitários e refúgio.	m²	100,00	39,72	3.972,00	1,07	41,76	11539,1	338,65	5,86	235,00	-30,61
24.03.19	Concreto betuminoso usado a quente, inclusive espalhamento e compactação (Capa asfáltica e=5cm)	m²	130,00	255,23	33.179,90	0,99	42,75	72964	156,13	38,83	255,23	63,47
14.02.01.01	Janela de ferro JF1 - 400X1100CM (x13)	Unidade	13,00	2.537,23	32.983,95	0,98	43,73	-	nd	-	nd	nd
04.01.02.02	Concreto usado bombeado, lançado e adensado f.c.k. 120MPa	m³	100,80	324,47	32.706,58	0,97	44,70	26251,8	289,56	7,68	315,00	5,15
02.02.02	Mestre de obra	mês	8,00	3.623,73	28.989,84	0,86	45,56	4069	5.961,65	-53,48	3.623,73	-34,84
24.03.21	Cimento asfáltico de petróleo - CAP 50/70	ton	19,10	1.490,03	28.459,57	0,85	46,41	497	1.535,60	-3,06	1.490,03	2,97
16.02.01	Pintura tinta acrílica interna com três demãos, sem massa corrida	m²	3.162,74	8,27	26.369,78	0,84	47,25	7954,1	9,53	-6,24	7,50	-21,30
11.02.02	Enroço e=20mm, traço cimento e areia 1:6	m³	2.300,04	12,27	28.211,49	0,84	48,09	78902	15,27	-24,45	12,27	-19,65
10.03.01	Regulagem de empunhas de base para revestimento de piso com argamassa de cimento e areia temperar traço 1:3, com aditivo impermeabilizante e=3 cm	m²	1.969,50	14,04	27.651,78	0,82	48,91	8374,1	11,39	18,87	12,00	5,36
24.06.01	Estrutura metálica da cobertura: Grampos, sapatas, alturas pilares, consolas, vigas e contraventamentos em perfis metálicos de chapa dobrada com ligações em elementos de aço ASTM-A-36 acessórios, juntas e pintura de fundo. Fabricação, transporte e montagem. Vide projeto e especificações.	kg	3.300,23	7,98	26.335,84	0,78	49,70	-	nd	-	nd	nd

Há ainda necessidade de se justificar o porquê da previsão do insumo identificado pelo código 24.03.21 – Cimento asfáltico de petróleo – CAP 50/70 em conjunto



ao serviço identificado sob o código 24.03.19 – Concreto betuminoso usinado a quente, inclusive espalhamento e compactação (Capa asfáltica e=5 cm). O serviço previsto sob o código 24.03.19 já contemplaria, em sua composição, o insumo CAP 50/70, não cabendo pagá-lo, separadamente.

Outra constatação se refere à proposta da contratada às fls. 2151/2319. No item 07 – Cobertura e Estrutura Metálica do Galpão fora oferecido um desconto no serviço de 49,83% do preço orçado pela SSP em sua planilha orçamentária. As demais licitantes apresentaram propostas com desconto de até 12% do valor proposto para o item pela SSP.

Considerando que o item representa um insumo importante (aço), uma *commodity*, cujo preço se sujeita às regras do mercado internacional, e que este custo corresponderia a quase um quarto do valor orçado pela Administração, a SSP deveria ter exigido da licitante garantia adicional para o cumprimento do objeto contratual, em face do deságio oferecido, nos termos do art. 48, da Lei nº 8.666/1993:

Art. 48. Serão desclassificadas:

...

II - propostas com valor global superior ao limite estabelecido ou **com preços manifestamente inexequíveis, assim considerados aqueles que não venham a ter demonstrada sua viabilidade através de documentação que comprove que os custos dos insumos são coerentes com os de mercado e que os coeficientes de produtividade são compatíveis com a execução do objeto do contrato, condições estas necessariamente especificadas no ato convocatório da licitação.**

...

§ 1º Para os efeitos do disposto no inciso II deste artigo consideram-se manifestamente inexequíveis, no caso de licitações de menor preço para obras e serviços de engenharia, as propostas cujos valores sejam inferiores a 70% (setenta por cento) do menor dos seguintes valores:

- a) média aritmética dos valores das propostas superiores a 50% (cinquenta por cento) do valor orçado pela administração, ou
- b) valor orçado pela administração.

§ 2º Dos licitantes classificados na forma do parágrafo anterior cujo valor global da proposta for inferior a 80% (oitenta por cento) do menor valor a que se referem as alíneas "a" e "b", **será exigida, para a assinatura do contrato, prestação de garantia adicional**, dentre as modalidades previstas no § 1º do art. 56, igual a diferença entre o valor resultante do parágrafo anterior e o valor da correspondente proposta.

Como não foram anexadas planilhas de composição de custos unitários, tampouco documentação que comprovasse a viabilidade de execução dos serviços, consideramos que a então licitante deveria ter sido desclassificada. Vide Quadro elaborado a partir de analogia ao § 1º do artigo 48 da Lei nº 8.666/1993:





(a)	(b)	(c)	(d)	(e)
Média aritmética dos valores das propostas (R\$)	Valor orçado pela administração (R\$)	70% do menor dos valores (a) e (b) (R\$)	Proposta da licitante vencedora (R\$)	80% do menor valor a que se referem as alíneas "a" e "b" (R\$)
410,52	458,45	287,36	230,00	328,42

Causa

Inobservância das normas que regulamentam as relações de trabalho e, por conseguinte, os custos associados à execução de obras e serviços de engenharia.

Consequências

a) Possível prejuízo ao erário em face do pagamento de serviços cujas composições de custos não expressam os verdadeiros valores relativos à mão-de-obra empregada.

b) Prejuízo decorrente do pagamento por serviços contratados por valores acima do preço de mercado, tendo-se como referência as tabelas e índices do sistema SINAPI.

c) Possível prejuízo por pagamento em duplicidade por serviços constantes das planilhas contratuais.

Manifestação do Gestor:

Memória de Reunião:

“Concorda com as recomendações. Apresentará justificativa para alguns fatos apresentados.”

Por meio do OFÍCIO N.º 71/2014 – GAB/SSP, de 21 de janeiro de 2014, a Unidade informou:

“Esclarecemos que até o presente momento os pagamentos estão sendo realizados com a tributação prevista no edital de licitação. Cabe informar, que foi solicitado à Empresa esclarecimentos acerca das contribuições previdenciárias e questionado sobre a adesão à desoneração prevista pela Lei 12.844/2013.

A documentação comprobatória de regularidade da empresa perante o INSS e o FGTS, bem como a Matrícula CEI, já foram encaminhadas a esta SUAG e serão acostadas ao processo.”



Ainda por meio do MEMORANDO Nº 056/2013 – GEARQ, de 22 de outubro de 2013, a Unidade informou:

“Em atenção à solicitação de Auditoria Nº 04/2013 de 17/10/2013, informo:

01 – COMPOSIÇÃO DE CUSTOS UNITÁRIOS E DE ENCARGOS SOCIAIS

07 - COBERTURA E ESTRUTURA METÁLICA DO GALPÃO

07.1 - Estrutura em perfis de aço laminado e/ou soldado para cobertura de duas águas com lanternim, espaçamento entre pórticos 5 m, vão 15 m, com telha Termoacústica trapezoidal, EPS chapa #0,43mm/(branca/branca) p/ cobertura e telha TP-40mm pré primer (branca) p/ beirais, calhas e platibanda, varandas frontal e lateral - Fabricação transporte e montagem conforme projeto e especificações.

O preço unitário por m²; do galpão foi obtido através de orçamento global da estrutura, colhido junto a 6 empresas, mediante apresentação de projeto arquitetônico e especificações. Dois valores extremos foram descartados e dos 4 restantes obteve-se a média, que no caso é maior que a mediana (Vide quadro abaixo).

GALPÃO – BLOCO C – CPP				
EMPRESA	PROJETO (R\$)	GALPÃO: ESTRUTURA + COBERTURA + ACESSÓRIOS – FABRICAÇÃO, TRANSPORTE, MONTAGEM (R\$)	M ² ;	R(\$)/M ² ;
FLOREZANO	27.000,00	827.162,90	1.697,82	487,19
PONTES	-	595.950,00	1.697,82	351,01
SAQUEIRA	-	-	-	-
AÇOTEC	25.480,00	-	-	-
METALTEC	-	798.000,00	1.697,82	470,01
IRONTEC	20.199,98	892.356,58	1.697,82	525,59
MÉDIA	24.226,66	778.367,37	1.697,82	458,45
MEDIANA	25.480,00	798.000,00	1.697,82	470,01
ENGEMEGA	23.000,00	390.498,60	1.697,82	230,00

Item 10.01.02 - Piso industrial monolítico de alta resistência mecânica, fundido sobre base nivelada, acabamento polido, juntas plásticas e aplicação de resina acrílica, e=12 mm (granitina).

Para composição do custo unitário do referido item foi utilizado o código 72137 da tabela do SINAPI com data de referência 03/2012.



EMPRESA	QUANTIDADE (M ²)	CUSTO UNITÁRIO	CUSTO TOTAL
SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA	1.969,50	59,04	116.279,28
SINAPI	1.969,50	59,04	116.279,28
ENGEMEGA	1.969,50	42,00	82.719,00

Item 17.02.01 - Grupo Motogerador de 250 KVA – Automático

Após consulta minuciosa na tabela do SINAPI não fora encontrado nenhum insumo que correspondesse com a descrição do referido item. Assim, para composição deste foi realizada uma pesquisa de preços junto às empresas DCCO, Sintrex e também à tabela SeinfraFev/2012, obtendo o custo unitário através da média dos preços pesquisados.

EMPRESA	PREÇO	MÉDIA	MEDIANA
DCCO	86.689,00	85.675,66	85.338,53
SINTREX	85.000,00		
TABELA SEINFRA FEV/2012	85.338,53		

Item 06.01.01 - Alvenaria de vedação com blocos e canaletas de concreto 19x19x39cm, assentados com argamassa de cimento e areia no traço 1:3

Para composição do custo unitário do referido item foi utilizado o código 04221.8.1.25 da tabela do Sistema Integrado de Preços e Serviços da Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil – NOVACAP com data de referência 13/06/2011.

EMPRESA	QUANTIDADE (M ²)	CUSTO UNITÁRIO	CUSTO TOTAL
SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA	1.158,08	72,55	84.018,70
NOVACAP	1.158,08	72,55	84.018,70
ENGEMEGA	1.158,08	57,00	66.010,56

Item 24.01.01 - Alambrado em tubos de ferro galvanizado a cada 2m, altura 3m, fixados em blocos de concreto, com tela de arame galvanizado revestido com pvc fio 12 malha 7,5 cm.

Para composição do custo unitário do referido item foi utilizado o código 73787/001 da tabela do SINAPI com data de referência 03/2012.



EMPRESA	QUANTIDADE (M ²)	CUSTO UNITÁRIO	CUSTO TOTAL
SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA	578,00	130,34	116.279,28
SINAPI	578,00	130,34	116.279,28
ENGEMEGA	578,00	110,00	63.580,00

Item 02.02.01 - Engenheiro civil

Para composição do custo unitário do referido item foi utilizada a planilha orçamentária estimativa de materiais e serviços do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios – TJDFT para Construção do Fórum do Riacho Fundo I com data de referência de Maio/2010.

EMPRESA	QUANTIDADE (Mês)	CUSTO UNITÁRIO	CUSTO TOTAL
SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA	8,00	7.780,36	62.242,88
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS	8,00	7.780,36	62.242,88
ENGEMEGA	8,00	7.780,36	62.242,88

Item 10.02.01- Lastro de concreto não estrutural impermeabilizado, e=8cm

Para composição do custo unitário do referido item foi utilizado o código 74048/006 da tabela do SINAPI com data de referência 02/2012.

EMPRESA	QUANTIDADE (M ²)	CUSTO UNITÁRIO	CUSTO TOTAL
SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA	1.484,70	34,31	50.940,06
SINAPI	1.484,70	34,31	50.940,06
ENGEMEGA	1.484,70	30,00	44.541,00

Item 24.03.09 - Momento extraordinário de transporte de material de 1ª categoria e solos de jazida para distância além de 5,0 km (sub-base) 60 km

Para composição do custo unitário do referido item foi utilizado o código 4126 da tabela do Sistema Integrado de Preços e Serviços da Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil – NOVACAP com data de referência 10/10/2011, retirando o valor do BDI utilizado pela NOVACAP de 29,19%.





EMPRESA	QUANTIDADE (M ³ /Km)	CUSTO UNITÁRIO	CUSTO TOTAL
SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA	39.548,40	1,02	40.339,37
NOVACAP	39.548,40	1,32 – 29,19% = 1,02	40.339,37
ENGEMEGA	39.548,40	1,02	40.339,37

Item 05.01.13.02 - Armadura de aço, corte, dobra e montagem na obra

Para composição do custo unitário do referido item foi utilizado o código 73942/001 da tabela do SINAPI com data de referência 02/2012. Porém, houve um erro material, pois ao descrever o custo unitário na tabela calculamos o valor de 5,38; obtendo um aumento de 1,89% do valor do SINAPI.

EMPRESA	QUANTIDADE (Kg)	CUSTO UNITÁRIO	CUSTO TOTAL
SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA	6.930,44	5,38	37.285,77
SINAPI	6.930,44	5,28	36.592,72
ENGEMEGA	6.930,44	5,38	37.285,77

Item 02.01.02 - Abrigo Provisório de madeira para depósito de materiais e ferramentas, sanitários e refeitório.

Item 14.02.01.01 - Janela de Ferro JF1 – 460x110CM (x13)

Após consulta minuciosa na tabela do SINAPI não fora encontrado nenhum insumo que correspondesse com a descrição do referido item. Assim, para composição deste foi realizada uma pesquisa de preços junto às empresas Irontec, Metaltec e Gradebras, obtendo o custo unitário através da média dos preços pesquisados.

EMPRESA	PREÇO	MÉDIA	MEDIANA
IRONTEC	2.429,68	2.537,23	2.429,68
METALTEC	2.008,00		
GRADEBRAS	3.174,00		

Item 04.01.02.02- Concreto usinado bombeado, lançado e adensado fck15Mpa

Para composição do custo unitário do referido item foi utilizado o código 74138/001 da tabela do SINAPI com data de referência 02/2012.*



EMPRESA	QUANTIDADE (M ²)	CUSTO UNITÁRIO	CUSTO TOTAL
SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA	100,80	324,47	32.706,57
SINAPI	100,80	337,92	34.062,34
ENGEMEGA	100,80	315,00	31.752,00

Item 02.02.02 - Mestre de obras

Para composição do custo unitário do referido item foi utilizada a planilha orçamentária estimativa de materiais e serviços do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios – TJDFDT para Construção do Fórum do Riacho Fundo I com data de referência de Maio/2010.

EMPRESA	QUANTIDADE (Mês)	CUSTO UNITÁRIO	CUSTO TOTAL
SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA	8,00	3.623,73	28.989,84
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS	8,00	3.623,73	28.989,84
ENGEMEGA	8,00	3.623,73	28.989,84

Item 16.02.01 - Pintura tinta acrílica interna com três demãos sem massa corrida.

Para composição do custo unitário do referido item foi utilizada a planilha orçamentária estimativa de materiais e serviços do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios – TJDFDT para Construção do Fórum do Riacho Fundo I com data de referência de Maio/2010.

EMPRESA	QUANTIDADE (M ²)	CUSTO UNITÁRIO	CUSTO TOTAL
SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA	3.162,74	8,97	28.369,78
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS	3.162,74	8,97	28.369,78
ENGEMEGA	3.162,74	7,50	23.720,55

Item 11.02.02 - Emboço e=20mm, traço em cimento e areia 1:6



Para composição do custo unitário do referido item foi utilizada a planilha orçamentária estimativa de materiais e serviços do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios – TJDF/DF para Construção do Fórum do Riacho Fundo I com data de referência de Maio/2010.

EMPRESA	QUANTIDADE (M ²)	CUSTO UNITÁRIO	CUSTO TOTAL
SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA	2.300,04	12,27	28.221,49
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS	2.300,04	12,27	28.221,49
ENGEMEGA	2.300,04	12,27	28.221,49

Item 10.03.01 - Regularização desempenada de base para revestimento de piso com argamassa de cimento e areia sem peneirar traço 1:3, com aditivo impermeabilizante, e=3cm.

Para composição do custo unitário do referido item foi utilizado o código 73977/001 da tabela do SINAPI com data de referência 03/2012.

EMPRESA	QUANTIDADE (M ²)	CUSTO UNITÁRIO	CUSTO TOTAL
SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA	1.969,50	14,04	27.651,78
SINAPI	1.969,50	14,04	27.651,78
ENGEMEGA	1.969,50	12,00	23.634,00

Os itens: Calçada e pavimentação asfáltica, por se tratar de matéria específica e foco de muita polêmica em auditorias, foram orçados, a pedido desta gerência, pela NOVACAP que elaborou, a partir do projeto de implantação da área, o Orçamento N° SPV000170/12, cópia anexa (Anexo I).

O mencionado orçamento, no item **8 – CAPA ASFÁLTICA**, apresenta a seguinte configuração:

Grupo: 8 – CAPA ASFÁLTICA – Unidade = M²;							
Item	Código Novacap	Item SSPDF	Descrição	Unid.	Quant.	Custo Unitário	Custo Total Item
01	4221*	24.03.19	Concreto Betuminoso usinado a quente, inclusive	M ² ;	161,00	R\$ 329,73*	R\$53.086,53



			espalhamento e compactação				
02	4231	24.03.20	Transporte de concreto betuminoso usinado a quente distância de até 5,0km, inclusive carga e descarga	M3;	161,00	R\$ 19,69	R\$3.170,09
03	5402	24.03.21	Cimento asfáltico de petróleo – CAP 50/70	t	24,34	R\$1.924,97	R\$ 46.853,77
Soma Parcial							R\$ 103.110,39

*Vide Planilha de detalhamento de serviços em anexo (Anexo II).

Nesta tabela, no item 01, código 4221 Novacap e item **24.03.19** – Planilha SSPDF CONCRETO BETUMINOSO USINADO A QUENTE, INCLUSIVE ESPALHAMENTO E COMPACTAÇÃO não está incluso o **CAP 50/70**, conforme **Planilha de detalhamento dos Serviços** (Vide Anexo II).

O item **24.03.21** - CIMENTO ASFÁLTICO DE PETRÓLEO – CAP 50/70 foi assinalado separadamente no ítem 03, sob código 5402.

Considerando o BDI=29,19% (Vide Anexo III)

Grupo: 8 – CAPA ASFÁLTICA – Unidade = tonelada – 1M3; = 2,40 ton. de CBUQ							
Item	Código Novacap	Item SSPDF	Descrição	Unid.	Quant.	Custo Unitário	Custo Total Item
01	4221*	24.03.19	Concreto Betuminoso usinado a quente, inclusive espalhamento e compactação	M3;	161,00	R\$ 255,23*	R\$41.091,83
02	4231	24.03.20	Transporte de concreto betuminoso usinado a quente	M3;	161,00	R\$ 15,24	R\$2.453,82





Grupo: 8 – CAPA ASFÁLTICA – Unidade = tonelada – 1M3; = 2,40 ton. de CBUQ							
			distância de até 5,0km, inclusive carga e descarga				
03	5402	24.03.21	Cimento asfáltica de petróleo – CAP 50/70	t	24,34	R\$1.490,03	R\$ 36.267,34
Soma Parcial							R\$ 79.812,98

Considerando: 1M3; de CBUQ = 2,40 ton. e o consumo de CAP = 0,1512 ton./M3;

Grupo: 8 – CAPA ASFÁLTICA – Unidade = tonelada – 1M3; = 2,40 ton. de CBUQ						
Item	Código	Descrição	Unid.	Quant.	Custo Unitário	Custo Total Item
01	4221*	Concreto Betuminoso usinado a quente, inclusive espalhamento e compactação	t	386,40	R\$ 106,35	R\$41.091,83
02	4231	Transporte de concreto betuminoso usinado a quente distância de até 5,0km, inclusive carga e descarga	t	386,40	R\$ 6,35	R\$2.453,82
03	5402	Cimento asfáltica de petróleo – CAP 50/70 (0,1512 ton./M3; ou 0,063/ton.)	t	386,40	R\$93,87*	R\$ 36.271,37
Soma Parcial						R\$ 79.817,02

*0,063x R\$1.490,03 = R\$93,87

O preço por tonelada segundo o orçamento da Novacap = **R\$206,57**.

O serviço no SINAPI sob a descrição: CONCRETO BETUMINOSO USINADO A QUENTE COM CAP 50/70, BINDER, INCLUSO USINAGEM E APLICAÇÃO, EXCLUSIVE TRANSPORTE, utilizado para comparação (Quadro baixo), com o insumo identificado pelo código **24.03.21- CIMENTO ASFÁLTICO DE PETRÓLEO**



– CAP 50/70 na planilha orçamentária elaborada pela GEARQ com os dados da NOVACAP, trata de material de qualidade inferior denominado BINDER e traz em sua composição o CAP com baixo teor incorporado no custo unitário do serviço orçado pelo SSPDF.

Item	Código	Descrição	Unid	Custo Unitário	Fonte
01	4221*	Concreto Betuminoso usinado a quente, inclusive espalhamento e compactação	t	R\$ 106,35	NOVACAP
02	4231	Transporte de concreto betuminoso usinado a quente distância de até 5,0km, inclusive carga e descarga	t	R\$ 6,35	
03	5402	Cimento asfáltica de petróleo – CAP50/70 (0,1512 ton./M ³ ; ou 0,063 ton/ton.)	t	R\$93,87*	
Custo unitário Total				R\$ 206,57	
04	72964	Concreto betuminoso usinado a quente com cap 50/70, binder, incluso usinagem e aplicação, exclusive transporte	t	R\$156,14	SINAPI

O BINDER pode ser definido como uma mistura asfáltica misturada a quente ou a frio, **utilizando agregado de graduação mais aberta que a do concreto asfáltico**, podendo entrar ou não filler na sua composição.

O BINDER é uma camada intermediária de **qualidade inferior** a do revestimento, na verdade, substitui parte da espessura que seria de revestimento. O uso do BINDER tem a finalidade de **diminuir o teor** de ligante e **baratear** a massa asfáltica.

Em atenção à boa técnica e considerando que os preços unitários foram obtidos conforme a legislação pertinente pela Diretoria de Urbanização da Novacap, a GEARQ/SSPDF utilizou para o orçamento do item PAVIMENTAÇÃO ASFALTICA (Orçamento N° **SPV000170/12**), a técnica e os preços praticados por empresa, onde, conforme consta demonstrado na Planilha de detalhamento dos Serviços (Vide Anexo II) o item 24.03,19 – Planilha SSPDF CONCRETO BETUMINOSO USINADO A QUENTE, INCLUSIVE ESPALHAMENTO E COMPACTAÇÃO não está incluso o **CAP 50/70**, demonstrando assim que não há duplicidade de pagamento deste material na planilha dos preços estimados pela SSPDF.

Para realização do orçamento foram utilizadas como fonte dos preços unitários as seguintes fontes: **SINAPI Fev-Mar/2012, Tabela de preços DU2011 Novacap, Tabela**





Unificada Seinfra Fev/2012 e Preços unitários médios obtidos no mercado, planilha orçamentária estimativa de materiais e serviços do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios – TJDFDT para construção do Fórum do Riacho Fundo I – Maio/2010. Cerca de 400 preços unitários preencheram a planilha orçamentária com aproximadamente 800 itens.

A fiscalização, nos moldes exigidos pela legislação, apresenta as deficiências já conhecidas pelos órgãos de controle e é notória em todo o país. No caso da construção do Bloco C do Centro de Progressão Penitenciária do DF, parte da documentação exigida não pôde ser obtida porque a atividade não está prevista para aquele setor, impedindo a devida aprovação do projeto e obtenção da licença ambiental.”

Análise do Controle Interno:

Quando da elaboração da planilha orçamentária, a SSP não observou a obrigatoriedade de informar as fontes utilizadas para a pesquisa de preços realizada. Cabe ressaltar também que se faz necessário adotar, como referência, os preços contidos nas planilhas SINAPI e SICRO.

Em que pese as justificativas apresentadas pela SSP, a Controladoria-Geral irá acompanhar, quando da realização dos próximos trabalhos de auditoria, o cumprimento das recomendações e das providências sinalizadas por aquela Secretaria de Estado de Segurança Pública do DF.

Recomendações:

a) Esclarecer, por meio da apresentação da matrícula CEI das obras e da apresentação da Guia de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social, se houve a adesão ao incentivo da Lei nº 12844/2013 pela empresa, com possíveis reflexos nas planilhas contratuais, em face da desoneração da folha de pagamento, exigindo da empresa contratada, se for o caso, o ressarcimento dos eventuais valores indevidos;

b) Observar, quando do ateste de faturas e liberação de pagamentos, a necessidade de comprovação do recolhimento pela empresa contratada dos encargos sociais e trabalhistas, previstos na legislação regente;

c) Rever os pagamentos realizados, promovendo as pertinentes glosas dos valores acima da tabela referencial do SINAPI, bem como proceder à compensação dos valores glosados das faturas pendentes de pagamento e da garantia contratual, se for o caso;

d) Adotar providências para instauração de TCE, dando ciência a Subsecretaria de Tomadas de Contas Especial desta STC, caso as medidas saneadoras em relação aos prejuízos causados objeto das glosas não sejam efetivas;





e) Compatibilizar os serviços constantes das planilhas orçamentárias aos serviços que deverão ser executados pela contratada, evitando-se pagamentos em duplicidade por serviços ou insumos incluídos indevidamente no orçamento.

2.2 - A execução da obra foi iniciada e está sendo executada de acordo com o projeto básico?

2.2.1 - EXECUÇÃO DE SERVIÇOS SEM PREVISÃO CONTRATUAL

Fato

Em vistoria realizada em 18/09/2013 nas dependências do Centro de Progressão Penitenciária, localizado no SIA Trecho 04 Lotes 1600/1680, identificou-se a execução de algumas obras.

Por meio da Solicitação de Auditoria nº 02/2013, foram solicitados à SSP esclarecimentos, a saber:

- a. Qual a justificativa para a execução das obras e qual a sua destinação atual?
- b. As obras foram licenciadas pelo órgão competente, observando o disposto na Lei nº 2.105/1998 e Decreto nº 19.915/1998?
- c. Quais as fontes de recursos utilizadas para a aquisição dos materiais de construção e para a execução dos serviços?
- d. À exceção das obras objeto do Contrato nº 31/2013 – SSP, de 26/04/2013, estão previstas novas construções ou outras ações de melhoria nas instalações do CPP?

As obras objeto das informações a serem prestadas pela SSP foram recentemente erigidas ou reformadas, conforme ilustrado na Figura 1:





Figura 1: Imagem da área de abrangência das instalações do CPP e obras inspecionadas.

1. Edificação em 1 pavimento em alvenaria e cobertura, cuja utilização atual é o abrigo de um scanner corporal;
2. Edificação em 1 pavimento em alvenaria e cobertura, abrangendo seis salas, todas com banheiro, que atualmente abrigam equipamentos de informática, arquivo e alojamento para servidores plantonistas.

Em resposta à S.A. nº 02/2013, de 19/09/2013, a GEARQ informou que as obras objeto do Contrato nº 31/2013 – SSP destinam-se a construção de um Módulo Vivencial para 600 internos (Bloco C), um Bloco de Vistoria e um Pátio Coberto no Centro de Progressão Penitenciária. Tais obras reduziriam o déficit carcerário, além de implantar melhores condições de segurança estrutural e funcional aos usuários.

As outras obras identificadas durante a vistoria no Centro de Progressão Penitenciária - CPP estariam sendo executadas com o objetivo de proporcionar melhorias e adaptações às instalações já existentes. De fato, foi construída uma edificação para abrigar o scanner corporal, recentemente adquirido pela SSP.

No tocante a outra edificação, adjacente ao portão de acesso principal do CPP, trata-se de edificação, já existente destinada a atividades administrativas da Unidade, que



sofreu processo de reforma em suas instalações. As seis salas que compõe a edificação receberam revestimento cerâmico, pintura, melhorias nas instalações elétricas e colocação de forro no teto. As salas destinam-se a ocupação pelo Núcleo de Informática, ao Núcleo de Inteligência, ao Chefe de Equipe e ao alojamento dos plantonistas.

A SPP informou que as obras recém-executadas ou submetidas a reformas na área do Complexo Penitenciário foram viabilizadas, em grande parte, com recursos da própria Secretaria. Houve manifestação de que parte dos recursos empregados nas obras foi oriunda de doação ou da alienação de bens recebidos pelo Núcleo de Conservação e Reparos, além do emprego de mão-de-obra dos próprios sentenciados.

Até o término dos trabalhos de auditoria, não haviam sido apresentados os documentos relativos à incorporação das doações recebidas, tampouco o competente registro dos bens imóveis incorporados, em conformidade com o Decreto nº 16.109/1994:

Art. 7º Em caso de imóvel edificado pelo Distrito Federal, a incorporação será efetivada após a conclusão final da obra, à vista dos seguintes documentos:

I - documento que comprove a propriedade do terreno

II - Carta de Habite-se;

III - termo de recebimento definitivo da obra;

IV - documento de que conste o valor global da obra - Nota de Empenho;

V - memorial descritivo.

Parágrafo único. Em se tratando de construções de pequeno porte, como abrigos nas paradas de ônibus, passarelas para pedestres e assemelhados, será dispensada a exigência constante dos incisos I e II deste artigo.

Art. 8º Concluída a obra, a unidade administrativa por ela responsável encaminhará ao Departamento Geral de Patrimônio os documentos constantes do artigo anterior, no prazo de cinco dias, contado da data da expedição da Carta de Habite-se.

Art. 9º O Departamento Geral de Patrimônio, com base nos documentos de que tratam o parágrafo único do art. 3º e o art. 7º deste Decreto, atribuirá número de tombamento ao bem e fará o lançamento de sua incorporação no Cadastro Geral de Bens Patrimoniais do Distrito Federal. (grifo nosso).

Quanto à execução das obras objeto do Contrato nº 31/2013 - SSP, em vistoria realizada em 27/09/2013, verificou-se que algumas etapas da construção já estavam concluídas: implantação do canteiro de obras, movimento de terra, locação, fundações e vigas inferiores.

Já haviam sido iniciados os serviços de execução de instalações prediais hidrosanitárias, alvenaria de vedação, estrutura metálica da cobertura e alguns elementos de estrutura de concreto armado. Restavam pendentes os serviços de implantação da lavanderia, da nova subestação e implantação do complemento da pavimentação.





Foi identificado atraso no cumprimento do cronograma físico-financeiro das obras próximo de 15% do faturamento previsto. Tal constatação já havia sido informada pelo executor do contrato por meio do Relatório nº 03/2013, de 06/09/2013, ocasião a qual sugeriu enviar notificação à empresa, para manifestação quanto ao atraso apurado. Até o encerramento dos trabalhos, não havíamos obtido informações quanto a possíveis penalidades aplicadas à empresa, em face do descompasso observado.

Causa

- a) Ausência de planejamento decorrente das necessidades de melhorias e novas obras no sistema, em face das restrições orçamentárias da Secretaria.
- b) Fiscalização deficiente da execução do contrato.

Consequência

- a) Impossibilidade de atendimento dos pleitos pela incompatibilidade da demanda com os recursos disponíveis.
- b) Retardamento na conclusão dos serviços e na disponibilização dos bens imóveis para uso na finalidade prevista.

Manifestação do Gestor:

Memória de Reunião:

“Concorda com as recomendações.”

Por meio do Ofício nº 71/2014 – GAB/SSP, de 21/01/2014 a Unidade se manifestou:

“Providências:

Esta unidade adotará as providências para o cumprimento da recomendação referente à incorporação de bens patrimoniais.

Conforme Primeiro Termo Aditivo ao Contrato nº 031/2013-SSP, extrato de publicação anexo, o prazo de execução da obra foi prorrogado por mais 120 (cento e vinte) dias, até a data de 01/05/2014 e a vigência do Contrato prorrogada para 04/08/2014, após anuência da Procuradoria Geral do Distrito Federal, por meio do Parecer 922/2013 – PROCAD/PGDF.”





Análise do Controle Interno:

Em que pese as justificativas apresentadas pela SSP, a Controladoria-Geral irá acompanhar, quando da realização dos próximos trabalhos de auditoria, o cumprimento das recomendações e das providências sinalizadas pela Secretaria de Estado de Segurança Pública.

Recomendações:

a) Promover gestões junto à contratada no sentido de que os prazos para a execução das obras sejam fielmente obedecidos, evitando-se atrasos na entrega do objeto e possível penalização nos termos do Contrato nº 31/2013 - SSP.

b) Atender as diretrizes da Lei nº 4.320/1964 e Decreto nº 16.109/1994 no que se refere à incorporação de bens patrimoniais, promovendo o devido registro contábil, quer sejam dos recursos obtidos por meio de doações, ou obtidos por meio de recursos cedidos pela própria Secretaria.

IV - CONCLUSÃO

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

GESTÃO	SUBITENS	CLASSIFICAÇÃO
GESTÃO DE SUPRIMENTOS DE BENS E SERVIÇOS	1.2.1.2, 1.2.1.3 e 2.1.1	Falhas Formais
GESTÃO DE SUPRIMENTOS DE BENS E SERVIÇOS	2.2.1	Falhas Médias
GESTÃO ORÇAMENTÁRIA	1.1.1.1	Falhas Médias

Brasília, 27/02/2014

SECRETARIA DE ESTADO DE TRANSPARÊNCIA E CONTROLE DO DISTRITO FEDERAL

