



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
Controladoria Geral do Distrito Federal
Subcontroladoria de Controle Interno

RELATÓRIO DE AUDITORIA Nº 36/2016-DIRAD/CONAG/SUBCI/CGDF

Unidade: Secretaria de Estado de Segurança Pública do Distrito Federal

Processo: 040.001.344/2015

Assunto: AUDITORIA DE CONFORMIDADE EM TOMADA DE CONTAS ANUAL

Exercício: 2014

Senhor Diretor

Apresentamos os resultados dos trabalhos de auditoria de conformidade com a finalidade de examinar a Tomada de Contas Anual da unidade acima referenciada, nos termos da determinação do então Senhor Subcontrolador de Controle Interno, conforme Ordem de Serviço nº **/**** - SUBCI/CGDF, de ** de **** de ****.

I – ESCOPO DO TRABALHO

Os trabalhos de auditoria foram realizados na sede da Secretaria de Estado de Segurança Pública e da Paz Social do Distrito Federal, no período de 25/05/2015 a 26/05/2015, objetivando verificar a conformidade das contas da Unidade, no exercício de 2014.

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

A auditoria foi realizada por amostragem visando avaliar e emitir opinião sobre os atos de gestão dos responsáveis pela Unidade, ocorridos durante o exercício de 2014, sobre as gestões orçamentárias, financeira e de suprimentos.

II – EXAME DAS PEÇAS PROCESSUAIS

Constam dos autos os documentos e informações exigidas pelos art. 140, 142 e 148, do Regimento do Tribunal de Contas do Distrito Federal, aprovado pela Resolução nº 38/1990-TCDF.

III - IMPACTOS NA GESTÃO

1 - GESTÃO ORÇAMENTÁRIA

1.1 – ANÁLISE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

A Lei Distrital nº 5.164, de 26 de agosto de 2013, alterada pela Lei nº 5.284 de 27 de dezembro de 2013, Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2014, publicada no DODF nº 179 de 28 de agosto de 2013, destinou a Secretaria de Estado de Segurança Pública e da Paz Social do Distrito Federal, o valor inicial de R\$ 246.118.662,00, que em virtude das alterações orçamentárias ocorridas no exercício em exame, resultaram em despesas autorizadas no montante de R\$ 459.513.124,66, sendo empenhado o valor de R\$



338.200.306,12, equivalendo a 73,60 % da despesa autorizada conforme demonstrado na tabela abaixo.

ORÇAMENTO DA SSPDF - 2014

(EM R\$ 1,00)

	2014
Dotação Inicial	246.118.662,00
(+) Alterações	215.843.481,00
(-) Crédito Bloqueado/Contingenciado	2.449.018,34
Despesa Autorizada	459.513.124,66
Despesa Empenhada	338.200.306,12
Despesa Liquidada	301.042.088,32
Crédito Disponível	121.312.818,54

Fonte: Quadro de Detalhamento da Despesa – SIAC/SIGGO (UO)

1.2 – PROGRAMAS DE TRABALHO NÃO EXECUTADOS OU COM BAIXA EXECUÇÃO**Fato:**

Foram previstos para essa Unidade 24 (vinte e quatro) programas de trabalho para serem executados no exercício de 2014, dos quais 06 não tiveram dotação autorizada e 01 teve dotação autorizada, mas não foi executada, conforme Quadro de Detalhamento da Despesa por UO 24101 – SIGGO, a seguir:

(EM R\$ 1,00)

PROGRAMA DE TRABALHO	DOTAÇÃO INICIAL	DESPESA AUTORIZADA	VALOR EMPENHADO	VALOR LIQUIDADO	VALOR DISPONÍVEL
06.122.6217.3903.1537 (EP) REFORMA E AMPLIAÇÃO DO INSTITUTO DE IDENTIFICAÇÃO DA POLÍCIA CIVIL DO DF	300.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
06.128.6217.4088.0025 CAPACITAÇÃO DE SERVIDORES-AGENTES DE SEGURANÇA PÚBLICA-SSP- PLANO PILOTO	188.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
06.181.6008.8517.1715 (EP) MANUTENÇÃO DE SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS GERAIS-APOIO AS ATIVIDADES DA SECRETARIA DE SEGURANÇA- DISTRITO FEDERAL	1.000.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
06.181.6217.3029.1963 (EP) INSTALAÇÃO CÂMERAS DE SEGURANÇA SETOR OESTE GAMA	200.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
06.181.6217.3711.6163 REALIZAÇÃO DE ESTUDOS E PESQUISAS-SSP-DISTRITO FEDERAL	117.500,00	0,00	0,00	0,00	0,00
06.181.6217.6204.0001 MANUTENÇÃO DO CENTRO INTEGRADO DE OPERAÇÕES DE SEGURANÇA PÚBLICA-MODERNIZAÇÃO DO CENTRO DE OPERAÇÕES-DISTRITO FEDERAL	70.500,00	0,00	0,00	0,00	0,00
06.451.6217.1984.9797 CONSTRUÇÃO DE PRÉDIOS E	400.000,00	400.000,00	0,00	0,00	400.000,00



PROGRAMA DE TRABALHO	DOTAÇÃO INICIAL	DESPESA AUTORIZADA	VALOR EMPENHADO	VALOR LIQUIDADO	VALOR DISPONÍVEL
PRÓPRIOS-CONSTRUÇÃO DA SEDE DO CONSELHO DE SEGURANÇA COMUNITÁRIA NO TORORÓ					

Fonte: QDD por UO/Gestão - Sistema SIGGO

Ainda em referência ao desempenho da execução por programa de trabalho, observou-se que, dentre os 17 programas que tiveram execução, 14 tiveram execução acima de 98%, 01 acima de 85% e 02 tiveram execução abaixo de 30%, especificados a seguir:

PROGRAMA DE TRABALHO	% DE EXECUÇÃO
06.181.6217.1569.0001 - DESENVOLVIMENTO DOS PROGRAMAS NACIONAIS DE SEGURANÇA PÚBLICA-SSP-DISTRITO FEDERAL	29,14%
06.421.6217.1709.0005 - (EPP) CONSTRUÇÃO DE UNIDADE DO SISTEMA PENITENCIÁRIO-SSP-DISTRITO FEDERAL	20,82%

Necessário se faz a identificação dos motivos da não execução ou baixa execução orçamentária, bem como da não autorização dos recursos orçamentários, para avaliação e melhoria na elaboração da proposta orçamentária anual por parte do Órgão.

Causa:

- Plano inadequado de utilização anual dos recursos orçamentários.

Consequência:

- Recursos paralisados sem utilização em ações.

Recomendação:

- Instituir instrumento formal de monitoramento para todos os recursos orçamentários da Unidade, com envolvimento das áreas responsáveis pela execução, de modo que a Unidade possa executar os recursos disponíveis de seus programas de trabalho de forma plena.

2 – GESTÃO DE SUPRIMENTOS DE BENS E SERVIÇOS

2.1. MOROSIDADE NO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO DE CONTRATAÇÃO REGULAR

Fato:

O Processo nº 050.000.174/2012 trata da realização de contratação de serviço de fornecimento de alimentação preparada para os internos do sistema penitenciário do DF. Os autos foram autuados em 15/02/12, e o aviso de Licitação do Pregão Eletrônico nº 01/12, publicado no DODF do dia 27 de dezembro de 2012.



Segundo o Memorando nº 37/2012-UAG/SSP, datado de 20/03/12, consta a informação de que o contrato vigente referente a alimentação expirava-se em 09 de setembro de 2012. Portanto, o procedimento de contratação foi iniciado apenas sete meses antes de seu término.

Entre a abertura dos autos e a finalização (publicação do aviso de licitação), decorreram dez meses – confecção do projeto básico, coleta de propostas, análise pela Assessoria Jurídica, designação do pregoeiro e demais procedimentos administrativos, sendo que justamente para agilizar a realização de procedimentos licitatórios que muitas vezes demoravam mais de um ano para sua conclusão, a Secretaria de Segurança Pública pleiteou a sua exclusão do regime de centralização, originando assim a publicação do Decreto nº 33.608/2012.

A licitação teve seu resultado homologado em 26 de maio de 2014, para os lotes 01 e 02, tendo sido vencedoras as empresas: Cial Comércio e Indústria de Alimentos Ltda. (CNPJ: 00.055.699/0003-59) e O Universitário Restaurante, Indústria, Comércio e Agropecuária Ltda. (CNPJ: 01.646.611/0001-74), cujos contratos foram firmados em 03 de junho de 2014. Entretanto, como o resultado referente ao lote 03 havia sido impugnado, o desfecho ocorreu somente em 22 de agosto de 2014, com a assinatura do contrato com a empresa Confere Comércio e Serviços de Alimentação e Produtos de Segurança Eletrônica Ltda. (CNPJ: 26.413.146/0001-52).

Portanto, todo o procedimento ora descrito teve a duração de mais de dois anos e meio, tendo inclusive gerado várias contratações emergenciais.

Ainda que a grande maioria dos atrasos verificados nos autos foi decorrente de decisões do Poder Judiciário e do TCDF, esse tipo de situação seria previsível, por tratar-se de contratação envolvendo valores significativos, como bem restou colocado no Parecer não numerado, emitido pelo Procurador-Chefe da PROCAD/DF, datado de 09/09/13 que trata exatamente dessa questão:

Dada a dimensão e o vulto da contratação, que pretende abarcar todo o Sistema Penitenciário distrital, este Procurador não está convencido de que a antecedência de 01 (um) ano para a instauração do processo licitatório pode ser considerada prudencial e adequada, principalmente tendo por norte a Decisão TCDF, que considera oportuna a atuação do administrador apenas se este tiver considerado, com folga, os prazos previstos no Estatuto Fundamental das Contratações para abertura do procedimento licitatório e interposição de recursos administrativos, bem assim aqueles necessários à elaboração do instrumento convocatório, análise dos documentos de habilitação (se for o caso) e das propostas, adjudicação do objeto e homologação do certame.

Observamos ainda que no Contrato nº 041/2014, fl. 2.334, o número do processo informado está com o ano incorreto.

Causa:



- Morosidade na conclusão dos processos de contratação regular.

Consequência:

- Diversas contratações emergenciais, com possibilidade de serem menos vantajosas para a Administração.

Recomendações:

1. Aplicar maior celeridade na tramitação dos processos licitatórios com vistas a dar maior eficiência às contratações, sob pena de instauração de procedimento correcional para apuração de responsabilidades;
2. Providenciar a correção do ano do processo citado.

2.2. FALTA DE MANIFESTAÇÃO FORMAL DO EXECUTOR COM REFERÊNCIA AO REAJUSTE DO CONTRATO

Fato:

O processo 050.000.174/2012 trata da contratação, por meio de pregão eletrônico, de empresa para fornecimento de alimentação preparada destinada ao Sistema Prisional do DF, tendo sido vencedoras as empresas: Cial Comercio e Indústria de Alimentos Ltda., O Universitário Restaurante, Indústria, Comércio e Agropecuária Ltda., e Confere Comércio de Alimentação e Produtos de Segurança Eletrônica Ltda.

Os contratos foram reajustados no percentual autorizado de 8,29%, tendo em vista o decorrer de um ano da apresentação das propostas. Ocorre que não foi localizada nos autos a manifestação formal do executor, constando apenas documentação do Chefe do Núcleo de Contratos, solicitando autorização para o reajuste no percentual especificado.

O Decreto nº 32.598/2010 dispõe em seu artigo 41, §5º

É da competência e responsabilidade do executor:

(...)

II – prestar, ao ordenador de despesa, informações necessárias ao cálculo do reajustamento de preços, quando previsto em normas próprias;

Causas:

- Falha do executor na execução de suas funções;
- Descumprimento do Decreto nº 32.598/2010.

Consequência:

- Fiscalização deficiente dos contratos.

**Recomendação:**

1. Instruir os executores sobre as normas e procedimentos de acompanhamento e fiscalização de contratos;
2. Anexar a manifestação formal do executor ou o DE ACORDO, no documento emitido pela Unidade Técnica.

2.3. DISPENSA DE LICITAÇÃO DEVIDO A ATRASO NO PROCESSO DE CONTRATAÇÃO REGULAR POR MEIO DE PREGÃO ELETRÔNICO**Fato:**

Tendo em vista o atraso na conclusão do procedimento licitatório por meio do Pregão Eletrônico nº 01/2012, que se destinava à contratação de empresa para fornecimento de alimentação preparada para o Sistema Prisional do Distrito Federal, foram efetivadas diversas contratações emergenciais, conforme demonstra a tabela abaixo, das quais foram analisados os processos de n.ºs 050.000.093/2014 e 050.000.738/2013:

PROCESSO	LICITAÇÃO	CONTRATO	VIGENCIA	EMPRESA	UNIDADE
050.000.093/2014	Emergencial	021/2014	12/03/14 a 07/09/14 (rescindido 10/06/14)	O Universitário	CIR e PDF 1
050.000.093/2014	Emergencial	022/2014	12/03/14 a 07/09/14 (rescindido 10/06/14)	Cial Ltda.	CDP e PDF 2
050.000.094/2014	Emergencial	008/2014	16/02/14 a 14/08/14	Confere Ltda.	CPP e PFDF
050.000.184/2013	Emergencial	004/2013	20/02/13 a 19/08/13	Confere Ltda.	CPP e PFDF
050.000.720/2014	Emergencial	056/2014	15/08/14 a 10/02/15 (rescindido 25/08/14)	Confere Ltda.	CPP e PFDF
050.000.738/2013	Aditivo	051/2013	01/01/14 a 11/03/14	Cial Ltda.	CDP e PDF 2
050.000.738/2013	Emergencial	051/2013	13/09/13 a 11/03/14	Cial Ltda.	CDP e PDF2
050.000.738/2013	Aditivo	050/2013	01/01/14 a 11/03/14	O Universitário	CIR e PDF 1
050.000.738/2013	Emergencial	050/2013	13/09/13 a 11/03/14	O Universitário	CIR e PDF 1
410.000.789/2013	Emergencial	046/2013	20/08/13 A 15/02/14	Confere Ltda.	CPP e PFDF

Contratos rescindidos tendo em vista a homologação do resultado do PE n. 01/2012

No processo nº 050.000.093/2014, consta à fl. 02, o Memorando nº. 60/2014-GCAP/SESIPE, datado de 13 de janeiro de 2014, encaminhado a SUAG/SSP, solicitando novo contrato emergencial ou prorrogação do existente, visto que persistem pendências judiciais com relação aos processos de nºs 050.000.738/2013 e 410.000.789/2013, referentes a expiração da vigência dos Contratos nºs 050 e 051/2013, em 11 de março de 2014, que tratam dos serviços prestados para os internos do CDP, CIR, PDF 1 e PDF 2.

No processo nº 050.000.738/2013, consta o Memorando nº 077/2013-DISOP, datado de 23/08/13, do Senhor Diretor de Suporte Operacional, fls. 02/04, solicitando contratação emergencial do serviço de preparação e fornecimento de alimentação para os internos do Centro de Detenção Provisória-CDP, Centro de Internação e Reeducação-CIR,



Penitenciária do Distrito Federal-PDF-I e da Penitenciária II do Distrito Federal-PDF-II, com início previsto para 13/09/13, tendo em vista que os Contratos n^{os} 02 e 03/2007 vigorarão até o dia 12/09/13. Processo 050.000.785/2006.

Dessa forma, resta evidente a necessidade de melhor controle por parte dos gestores/executores, no tocante a vigência dos contratos, conforme disposto na Decisão 4281/2014-TCDF para que sejam providenciados com folga os procedimentos licitatórios, levando-se em conta todos os atrasos decorrentes de ajustes/ impugnações/ recursos, etc., a que estão sujeitos, sob pena de reiteradas contratações emergenciais.

Por fim, observamos que nos Primeiros Termos Aditivos aos Contratos n.ºs 50 e 51/2013, respectivamente às fls. 524 e 521, constam como aquisição de bens, quando o correto seria prestação de serviços.

Causa:

- Descontrole na execução contratual e morosidade no andamento de procedimento regular de licitação.

Consequência:

- Reiteradas contratações emergenciais.

Recomendações:

1. Verificar com a antecedência necessária o término da vigência dos contratos, levando em conta o tempo necessário para a conclusão dos procedimentos licitatórios. A Unidade deverá se abster de realizar contratações emergenciais;
2. Fazer as devidas correções nos termos aditivos citados no presente ponto.

2.4 – CONSTRUÇÃO DE UNIDADE PRISIONAL SEM O LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Fato:

A obra de construção do Bloco C do Centro de Progressão Penitenciária – CPP, localizado no SIA Trecho 04, Lotes 1750/1760, já concluída, não constou de consulta e a consequente aprovação do órgão de proteção ambiental do Distrito Federal quanto ao licenciamento, de acordo com a Lei nº 19.915/1998.

A Secretaria de Estado de Transparência alertou o fato mediante a Solicitação de Auditoria nº 02, de 19/09/2013, à fl. 2.473, quando questionou sobre a necessidade do licenciamento. A Secretaria de Estado de Segurança Pública demonstrou estar ciente, conforme resposta por meio do Memorando nº 048/2013 – GEARQ, de 01/10/2013, à fl. 2.474, em que o executor do contrato manifestou:



Embora projetadas em consonância com as normas edilícias, as obras não foram ainda licenciadas por que no plano de ocupação territorial da área, não existe previsão de atividades penitenciárias como destinação. Informações colhidas junto a Administração Regional do Setor de Indústria e Abastecimento indicam que a tentativa de aprovação do projeto, sob o ponto de vista da destinação não logrará êxito.

Cabe registrar que conforme Ofício da empresa contratada, encaminhado à SSP em 28/03/2014, conforme fls. 2.657 a 2.659, há o relato da ocorrência frequente de intensa troca de tiros nas imediações daquele Centro, que prejudicaram o andamento das obras. Registrou, também, que até então, desde o início das obras, em abril de 2013, houve o assassinato de sete pessoas nas proximidades do CPP. Em entrevista com o Executor do Contrato, este informou que o número de assassinatos foi maior – treze homicídios no total, e decorrem da atuação criminosa de desafetos dos sentenciados ao regime de progressão penitenciária (regime semiaberto), quando estes entram ou saem do Centro Prisional, gerando insegurança à comunidade local.

Em visita às instalações do CPP, em 24/06/2015, com o intuito de vistoriar as obras já concluídas, verificou-se que o Bloco C daquela unidade prisional encontra-se em plena atividade desde o final de 2014 e está localizado em uma área – Setor de Indústrias e Abastecimento, cuja destinação não é própria para abrigar unidade penitenciária, ainda que seja em regime semiaberto. Relatamos a seguir os problemas detectados:

- A higiene do local encontra-se comprometida em decorrência de que os detentos estão confinados coletivamente, sendo que a proximidade dos beliches, além de comprometer a limpeza, faz com que o piso do local esteja impregnado de uma crosta endurecida de sujeira;
- Os agentes penitenciários informaram que embora o Bloco C tenha sido entregue recentemente, já se verifica que há superlotação de presos, tornando o local insalubre devido ao mau cheiro proveniente das latrinas e dos ralos dos boxes de banho, nas adjacências do local onde os presos estão confinados;
- A unidade prisional por estar inserida em local urbanizado e destinado a empresas – setor de indústrias e abastecimento – favorece a ocorrência de fugas noturnas, onde o apenado com o intuito de cometer crimes nas imediações pode voltar a tempo e se valer do alibi;
- O muro existente em volta do Centro de Progressão Prisional não oferece grande segurança, pois a fiscalização não consegue coibir o lançamento de objetos ilícitos para dentro do presídio, tais como telefones celulares e drogas ilícitas;
- A comunidade local, contrária à permanência do Centro Prisional no Setor de Indústrias e Abastecimento, vê a sua segurança constantemente ameaçada quando os sentenciados em regime semiaberto entram ou saem da unidade prisional e são surpreendidos pela atuação criminosa dos seus desafetos, com a ocorrência de tiroteios e assassinatos nas imediações do CPP;
- Devido a tais circunstâncias, há a presença de um policiamento ostensivo na área, que poderia ser utilizado em outras comunidades mais carentes de segurança no Distrito Federal.



Causa:

- Construção de unidade prisional sem a observância de todos os preceitos legais.

Consequência:

- Inexistência do Alvará de Construção, por se tratar de obra executada em local cuja destinação – unidade penitenciária – não está prevista no plano de ocupação do Setor de Indústrias e Abastecimento – SAI;
- Instalações e localização inadequada do CPP.

Recomendação:

1. Realizar estudos específicos relativos à escolha de local mais adequado, que venham a abrigar um novo CPP, com a estrita observância ao plano de ocupação territorial da área a ser escolhida e mediante consulta ao órgão ambiental do Distrito Federal quanto ao licenciamento, conforme legislação em vigor;
2. Apresentar justificativas quanto ao procedimento adotado pela SSP, uma vez que os gestores permitiram a realização da obra sem a consulta e a consequente aprovação do órgão de proteção ambiental do Distrito Federal;
3. Instaurar procedimento correicional com vistas à apuração de responsabilidades pela construção de unidade prisional sem a observância de todos os preceitos legais.

2.5 – AUSÊNCIA DE RELATÓRIOS DE ACOMPANHAMENTO DO EXECUTOR

Fato:

Em análise ao Processo nº 050.000.125/2014, que trata de locação de imóvel (Contrato nº 053/2014 – SSP), para acomodar a Subsecretaria do Sistema Penitenciário – SESIPE e a Subsecretaria de Programas Comunitários – SUPROC, no valor mensal de R\$ 65.000,00, verificou-se que não constavam nos autos os relatórios de acompanhamento do Executor do Contrato, infringindo o art. 65 da Lei nº 8.666/93, bem como o inc. II, do art. 41, do Decreto Distrital nº 32.598, de 15 de dezembro de 2010.

Ademais, a ausência de apresentação de relatório pelo executor do contrato infringe o artigo 41 do Decreto n.º 32.598/2010 em 15 de dezembro de 2010, que assim dispõe:

Art. 41. Nos contratos para execução de obras e prestação de serviços designar-se-á, de forma expressa:

(....)

II – o executor ou executores, a quem caberá supervisionar, fiscalizar e acompanhar a execução, bem como apresentar relatórios quando do término de cada etapa ou sempre que solicitado pelo contratante.



Ressalta-se que a Decisão nº 5559/2011, de 08/11/2011, do Tribunal de Contas do Distrito Federal, em seus itens V e VI, determina a aplicação de multa ao executor do contrato em face da omissão na fiscalização:

DECISÃO Nº 5559/2011:

V) aprovar o acórdão apresentado pelo Relator, para, com fulcro no art. 57, II e III, da Lei Complementar nº 1/94, aplicar multa ao referido servidor, em face da omissão na fiscalização da execução do ajuste; VI) autorizar a verificação, em futuro trabalho de fiscalização no DETRAN, da informação referente à descentralização da fiscalização da execução dos serviços de vigilância, com a designação dos chefes das unidades administrativas da Autarquia para avaliar pessoalmente a perfeita execução desses contratos, com minudente relatório, o qual avalia o estado dos uniformes, equipamentos, postura, dentre outras informações que revelam a fiel execução do contrato, noticiada no Ofício nº 347/2010-GAB.

Ainda, de acordo com o Parágrafo Único da Portaria n.º 29, de 25 de fevereiro de 2004, o executor que não cumprir com suas obrigações, estará sujeito às penalidades previstas na Lei Federal nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, recepcionada no Distrito Federal pela Lei nº 197/1991, revogada pelo novo Regime Jurídico Único dos Servidores Distritais (Lei nº 840/2011).

Causas:

- Falhas dos executores no desempenho de suas funções;
- Atuação deficiente da Secretaria no sentido de se verificar o cumprimento das orientações fornecidas quanto aos procedimentos fiscalizatórios;
- Descumprimento do Decreto n.º 32.598/2010, que determina ao executor a apresentação dos relatórios concernentes à fiscalização.

Consequência:

- Potenciais prejuízos decorrentes da fiscalização deficiente dos contratos de prestação de serviços.

Recomendações:

- 1) Cobrar dos executores de contrato o cumprimento das responsabilidades exigidas pelos normativos citados, sob pena de instauração de procedimento correccional para apuração de responsabilidades;
- 2) Determinar aos setores encarregados pela liquidação da despesa de somente processá-la mediante a juntada dos relatórios técnicos, bem como daqueles elaborados pelos executores dos contratos devidamente fundamentados, evidenciando de forma clara, precisa e inequívoca a efetiva prestação dos serviços;



3) Realizar o treinamento dos executores de contratos com relação às obrigações decorrentes da fiscalização.

2.6 – FALHAS NA ELABORAÇÃO DOS PROJETOS BÁSICO E EXECUTIVO

2.6.1 – Processo nº 050.000.262/2013

Fato:

Ao se analisar o Processo nº 050.000.262/2013, constatou-se que trata de contratação de empresa especializada para executar serviços de construção de dois módulos vivenciais para 200 internos cada um (Blocos A e B) na Penitenciária Feminina do Distrito Federal – PFDF, situada no Setor Leste, Área Especial 02, Rodovia DF-483, Gama – DF.

A obra está sendo realizada com recursos provenientes do Contrato de Convênio nº 773.997/2012, firmado entre o GDF e a Caixa Econômica Federal, por meio do Contrato de Repasse nº 395.351-93/2012. Os recursos da União somam R\$ 4.500.000,00, cabendo ao GDF a contrapartida R\$ 5.458.934. Sendo assim, o valor total do Convênio é de R\$ 9.958.943,06.

A empresa contratada, a Companhia Brasileira de Soluções em Engenharia Ltda. – COMBRASEN, CNPJ nº 06.043.260/0001-20, executou 53,13%, conforme dados da 14ª Medição, de 30/04/2015, restando um saldo financeiro de R\$ 4.667.463,14.

Conforme análise aos autos do processo, observou-se que tanto o Projeto Básico, bem como grande parte dos projetos executivos (Arquitetura, Cálculo Estrutural, Fundações, Instalações Elétricas, Instalações Hidráulicas, etc.), foram elaborados pela Gerência de Engenharia e Arquitetura da Secretaria de Estado de Segurança Pública, que dispõe de quadro técnico reduzido, considerando o grau de complexidade que envolve a execução de obras do Sistema Penitenciário do Distrito Federal.

Em visita às obras dos Blocos A e B, na Penitenciária Feminina do Distrito Federal, em 24 de junho de 2015, constatou-se que as falhas decorrentes da elaboração do Projeto Básico contribuíram negativamente no ritmo de execução das obras, ocasionando constantes atrasos e alterações no cronograma físico, podendo redundar, também, em aditivo financeiro. Há de se ressaltar que, conforme já demonstrado, a última medição de serviços, datada de 30/04/2015, indicou que ainda restavam executar quase 47% das obras.

Dentre as ocorrências que contribuíram decisivamente para o atraso no andamento da construção, podemos destacar o que se segue:

- Alteração do projeto original com o deslocamento dos Blocos A e B em direção ao talude existente, aumentando o volume de corte e aterro, interferindo na execução das fundações;
- O período chuvoso dificultou ainda mais a execução das fundações;



- O laudo de sondagem detectou o lençol freático em baixa profundidade, determinando a mudança da técnica construtiva, optando-se pela escavação das estacas com *hélice contínua*, pois essa tecnologia possibilita a execução abaixo do nível da água com elevada produtividade;
- Necessidade de adequação do projeto de instalações de águas pluviais, bem como a elaboração de projeto de drenagem devido à flutuação vertical do lençol freático;
- Alterações nas instalações elétricas e hidrossanitárias, e outros detalhes construtivos, determinadas pelos técnicos do Departamento Penitenciário Nacional – DEPEN/MJ para se atender padrões de segurança e manutenção na área de carceragem.

Ressalta-se que a Lei nº 8666/93, em seu artigo 6º, determina que o projeto básico contenha seis elementos, que são:

- a) desenvolvimento da solução escolhida de forma a fornecer visão global da obra e identificar todos os seus elementos constitutivos com clareza;
- b) soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a minimizar a necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo e de realização das obras e montagem;
- c) identificação dos tipos de serviços a executar e de materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como suas especificações que assegurem os melhores resultados para o empreendimento, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
- d) informações que possibilitem o estudo e a dedução de métodos construtivos, instalações provisórias e condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
- e) subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendendo a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso;
- f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados.

Em decorrência da complexidade que envolve a construção de unidades prisionais, com estrita observância às normas de segurança e manutenção carcerária, aliado ao fato da Secretaria de Segurança Pública e Paz Social não dispor de quadro técnico suficiente para o desenvolvimento de projetos de construção de obra de grande envergadura, que é o presente caso, e ante os fatos apresentados, ressaltamos que é facultada à Administração Pública a possibilidade de contratar uma empresa para a elaboração do projeto básico, mediante inexigibilidade de licitação, conforme prevê a Lei de Licitações:

Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial: [...] II - para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação.

O artigo 13 da Lei nº 8.666/93 considera serviços técnicos profissionais especializados, os trabalhos acerca de estudos técnicos, planejamentos e projetos básicos ou executivos.

2.6.2 – Processo nº 050.000.263/2013



Fato:

Ao se analisar o Processo nº 050.000.263/2013, constatou-se que trata de contratação de empresa especializada para executar serviços de construção de dois módulos vivenciais para 200 internos cada um (Blocos A e B) no Centro de Detenção Provisória, situado na Fazenda Papuda, Rodovia DF-465, km 03, São Sebastião – DF.

A obra está sendo realizada com recursos provenientes do Contrato de Convênio nº 773.996/2012, firmado entre o GDF e a Caixa Econômica Federal por meio do Contrato de Repasse nº 395.352-06/2012. Os recursos da União somam R\$ 4.500.000,00, cabendo ao GDF a contrapartida R\$ 5.394.654,06. Sendo assim o valor total do Convênio é de R\$ 9.894.654,06.

A empresa contratada, a Companhia Brasileira de Soluções em Engenharia Ltda. – COMBRASEN, CNPJ nº 06.043.260/0001-20, executou 69,32%, conforme dados da 14ª Medição, de 30/04/2015, restando um saldo financeiro de R\$ 3.035.317,82.

Conforme análise aos autos do processo observou-se que tanto o Projeto Básico, bem como grande parte dos projetos executivos (Arquitetura, Cálculo Estrutural, Fundações, Instalações Elétricas, Instalações Hidráulicas, etc.), foram elaborados pela Gerência de Engenharia e Arquitetura da Secretaria de Estado de Segurança Pública, que dispõe de quadro técnico reduzido, considerando o grau de complexidade que envolve a execução de obras do Sistema Penitenciário do Distrito Federal.

Em visita às obras dos Blocos A e B, no Centro de Detenção Provisória (Fazenda Papuda), em 25 de junho de 2015, constatou-se, também, que houve falhas decorrentes da elaboração do Projeto Básico, que contribuíram negativamente no ritmo de execução das obras, ocasionando constantes atrasos e alterações no cronograma físico da obra.

Dentre as ocorrências que contribuíram decisivamente para o atraso no andamento da construção, podemos destacar o que se segue:

- Adequação do projeto de instalações de águas pluviais em decorrência da proximidade do lençol freático que dificulta a percolação da água
- O período chuvoso dificultou ainda mais a execução das fundações;
- O laudo de sondagem detectou o lençol freático em baixa profundidade, determinando a mudança da técnica construtiva, optando-se pela escavação das estacas com *hélice contínua*, pois essa tecnologia possibilita a execução abaixo do nível da água com elevada produtividade;
- Necessidade de adequação do projeto de instalações de águas pluviais, bem como a elaboração de projeto de drenagem devido à flutuação vertical do lençol freático;
- Alterações nas instalações elétricas e hidrossanitárias determinadas pelos técnicos do Departamento Penitenciário Nacional – DEPEN/MJ para se atender padrões de segurança e manutenção na área de carceragem;



- A demora na definição das instalações hidrossanitárias (substituição de bacias turcas pelo conjunto – vaso sanitário, ralo e lavatório) provocou o atraso na execução dos pisos e calçadas externas;
- A execução inadequada das formas, fez com que diversas estruturas em concreto armado apresentassem irregularidades, tais como, armaduras expostas, fissuras, ondulações, deformidades e efeitos que produziram mudança na coloração do concreto aparente.

A exemplo do processo anterior, a complexidade que envolve a construção de unidades prisionais, com estrita observância às normas de segurança e manutenção carcerária, aliado ao fato da Secretaria de Segurança Pública e Paz Social não dispor de quadro técnico suficiente para o desenvolvimento de projetos de construção de obra de grande envergadura, que é o presente caso, sugerimos que nos próximos empreendimentos desta natureza, sejam licitados o projeto básico, assim como todos os estudos técnicos preliminares visando obter o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para a caracterização do complexo de obras. Sugerimos, ainda, uma atuação conjunta com os técnicos do Departamento Penitenciário Nacional – DEPEN/MJ com o intuito de se evitar possíveis mudanças na concepção do projeto executivo no decorrer da execução das obras.

Causa:

- Ausência de estudos técnicos preliminares adequadamente elaborados.

Consequência:

- Insuficiência dos elementos necessários, com nível de precisão adequado para a caracterização da obra, tendo em vista o grau de complexidade que envolve a construção de unidades prisionais;
- Inviabilização da conclusão da obra no tempo previsto, acarretando sucessivos termos aditivos com prorrogação de prazos; no tocante à execução do projeto de drenagem, em decorrência da flutuação vertical do lençol freático, pode resultar em aditivo financeiro para a conclusão das obras.

Recomendação:

1. Nos próximos empreendimentos licitar o projeto básico, assim como todos os estudos técnicos preliminares visando obter o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para a caracterização do complexo de obras.
2. Promover atuação conjunta da SSP com os técnicos do Departamento Penitenciário Nacional – DEPEN/MJ com o intuito de se evitar possíveis mudanças na concepção do projeto executivo no decorrer da execução das obras.

2.7 – TIPO DE LICITAÇÃO INADEQUADO PARA O GRAU DE COMPLEXIDADE DAS OBRAS

Fato:



Ao se proceder a análise dos Processos de nºs 050.000.262/2013 e 050.000.263/2013, que tratam, respectivamente, de contratação de empresa especializada para executar serviços de construção de módulos vivenciais para internos da Penitenciária Feminina do Distrito Federal (Gama – DF) e do Centro de Detenção Provisória (Fazenda Papuda), verificou-se que a licitação na modalidade Concorrência, tipo *menor preço* mostrou-se inadequada para o alcance do objeto pretendido pela Secretaria de Segurança Pública e Paz Social, uma vez que a opção visa tão somente a vantagem econômica, recomendável para obras singelas.

Tendo em vista os problemas identificados na execução das obras – desde a concepção do projeto básico, bem como os demais elementos necessários e suficientes para a obtenção do objeto, que impactaram negativamente no andamento dos serviços de implantação das unidades prisionais, observa-se que a Secretaria de Segurança Pública poderia ter optado pelo tipo *técnica e preço*, cujo critério de seleção busca combinar fatores de qualidade e de onerosidade, segundo uma ponderação estabelecida no ato convocatório da licitação.

Em síntese, a licitação de tipo “*técnica e preço*” é um meio para a Administração assegurar a obtenção do objeto pretendido com melhor qualidade, em atendimento ao interesse público.

Causa:

- Comprometimento na escolha da proposta mais vantajosa para a Administração, especialmente no que diz respeito à capacitação técnica dos licitantes.

Consequência:

- Problemas quanto à insuficiência e qualidade dos serviços executados, que contribuíram decisivamente para o atraso, resultando na firtatura dos termos aditivos com o objeto de prorrogar o prazo de entrega das unidades prisionais.

Recomendação:

- Adotar o tipo de licitação “*técnica e preço*”, quando da realização de obras que requeiram a elaboração de projetos, cálculos, fiscalização, supervisão e gerenciamento, além de engenharia consultiva em geral, inclusive com a elaboração de estudos técnicos preliminares, projetos básicos e executivos, em conformidade ao art. 46 da Lei nº 8.666/93.

3 – GESTÃO EM TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO

3.1. FALHAS NA INSTRUÇÃO PROCESSUAL DE CONTRATAÇÃO

Fato:



O Processo nº 050.000.492/2013, autuado em 22 de maio de 2013, trata da contratação de serviços de manutenção do ambiente tecnológico da Subsecretaria de Modernização e Tecnologia-SMT/SSP.

A pesquisa de preços realizada para balizar a contratação, foi solicitada para as empresas Cast Informática S.A (CNPJ: 03.143.181/0001-01), CTIS Informática e Dataserv Informática S.A (CNPJ: 01.644.731/0006-47). Na proposta apresentada pela Dataserv Informática S.A. (CNPJ: 00.654.701/0001-44) (fls. 182/188) não constava rubrica e tampouco assinatura. Nas propostas das empresas Cast Informática S.A., (fls. 141/145) e CTIS Informática (fls. 153/174) as assinaturas são impressas (cópias ou imagem digitalizada de propostas), o que contraria o inciso IV do art. 38 da Lei nº 8.666/93 e entendimento da Procuradoria Geral do Distrito Federal, no seu Parecer nº 841/2009-PROCAD/PGDF, de 11/09/2009, tendo em vista a natureza jurídica da proposta, e necessária que a mesma seja devidamente assinada por representante da empresa com poderes para praticar o ato.

O mesmo fato ocorreu quando da aditativação do contrato, nas propostas apresentadas pelas empresas: Montreal (CNPJ: 42.563.692/0007-11), (fls. 439/440), datada de 12/05/13 (cópia); Memora Processos Inovadores Ltda. (CNPJ: 36.765.378/0001-23) (fls. 441/443), datada de 15/05/13 (cópia não consta o CGC) e Cast Informática (fls. 444/449), datada de 12/05/13 (sem assinatura).

Observou-se que na Dispensa de Licitação, datada de 08/06/2013, fl. 373, não constam as assinaturas dos gestores.

Causa:

- Falha processual.

Consequência:

- Anexação aos autos de documentação sem validade jurídica.

Recomendações:

1. Abster-se de receber e anexar aos autos propostas que não atendam aos requisitos legais;
2. Providenciar as assinaturas no documento referente à dispensa de licitação.

3.2. NÃO ATENDIMENTO ÀS SOLICITAÇÕES ORIUNDAS DA ASSESSORIA JURÍDICA

Fato:

O Processo nº 050.000.492/2013 trata da contratação de serviços de manutenção do ambiente tecnológico da Subsecretaria de Modernização e Tecnologia-SMT/SSP.



A contratação foi efetivada por dispensa de licitação, por meio de adesão a Ata de Registro de Preços nº 02/2012-Ministério das Minas e Energia, com a empresa Hepta Tecnologia e Informática Ltda. (CNPJ: 37.057.387/0001-22).

O Contrato nº 043/2013-SSP, fls. 374/389, assinado em 08 de julho de 2013, no valor anual de R\$ 2.893.287,84, destinado a atender o quantitativo de 3.043,90 USE (Unidade de Serviço Especializado) mensais, cujo valor unitário é de R\$ 79,21, prazo de vigência de 08/07/13 a 07/07/14.

Ocorre que no Despacho nº 055/2013, fls. 354/358, a Assessoria Jurídica e Legislativa da SSP informa do atendimento aos itens conforme dispõe o Decreto nº 33.662/12 e Parecer nº 1.191/09-PROCAD/PGDF, exceto: I – A justificativa da adoção do sistema de registro de preços em detrimento de regular procedimento licitatório, nos termos do inciso I, art. 4º, do Decreto nº 33.662, de 2012, II- Cópia dos atos de adjudicação e homologação publicados na Imprensa Oficial, conforme disposto no inciso XI, art. 4º do Decreto nº 33.662, de 2012; III- Cópia da proposta formal da empresa a ser contratada dirigida a esta Pasta, contendo as especificações, as condições e os prazo para o fornecimento dos bens ou serviços, em conformidade com o edital e ata de registro de preços, em atendimento ao inciso XV, art. 4º, do Decreto nº 33.662, de 2012, bem como em consonância com o mandamento do item “i” do Parecer nº 1.191/2009-PROCAD/PGDF.

Foram anexados o Termo de Homologação do Pregão Eletrônico, fl. 359, e a Consulta Resultado de Licitação, fl. 360, extraídos do site *Compras.net.gov.br*.

Causa:

- Inobservância das recomendações exaradas pela AJL.

Consequência:

- Contratação efetivada sem a documentação necessária, em desacordo com o disposto no Decreto nº 33.662/2012.

Recomendação:

1. Fazer constar dos autos toda a documentação necessária, bem como atentar para as recomendações da AJL/SSP;
2. Providenciar a anexação nos autos da documentação faltante.

3.3. ADITIVOS DE ACRÉSCIMO CONTRATUAL COM FALHAS NA INSTRUÇÃO

Fato:



O Contrato nº 043/2013-SSP, assinado em 08 de julho de 2013, no valor anual de R\$ 2.893.287,84, firmado com a empresa Hepta Tecnologia e Informática Ltda., teve seu valor acrescido em 25%, conforme o Segundo Termo Aditivo, fls. 452/454, assinado em 23 de maio de 2014, referente a 9.131,70 USE's anuais, no valor de R\$ 723.321,96.

O contrato foi prorrogado por meio do Terceiro Termo Aditivo, fls. 491/493, assinado em 01 de julho de 2014, para o período de 08/07/2014 a 07/07/2015.

Na Cláusula Segunda - Do objeto - constante do Segundo Termo Aditivo, consta o valor de 973,46 USE's, quando o correto seria 760,97 USE's, que corresponde ao aditivo de 25%, sob o quantitativo inicial de 3.043,90 USE's.

Causa:

- Falha na elaboração de termos aditivos.

Consequência:

- Inconsistências de informações presentes nos termos aditivos.

Recomendação:

1. Justificar os aditivos de acréscimo e de prorrogação contratual com falhas na instrução, providenciando a sua devida correção;
2. Orientar os setores responsáveis pela confecção dos contratos/termos aditivos, melhor observação no preenchimento dos mesmos.

3.4. ADITIVAÇÃO CONTRATUAL SUPERESTIMADA

Fato:

O Contrato nº 043/2013-SSP, no valor anual de R\$ 2.893.287,84, firmado com a empresa Hepta Tecnologia e Informática Ltda., teve seu valor acrescido em 25%, conforme Segundo Termo Aditivo, fls. 452/454, assinado em 23 de maio de 2014, passando o valor anual do contrato para R\$ 3.616.609,80.

O acréscimo contratual foi baseado no Memorando n. 096/2014-SM/SSP, datado de 20 de fevereiro de 2014, fls. 412/413, assinado pela suplente do contrato, bem como na exposição de motivos, fls. 431/438, do executor do contrato, o qual justificou a aditativação conforme a seguir:

- a) Necessidade de atualização, operação e manutenção dos bancos de dados do sistema penitenciário e desenvolvimento de novos aplicativos voltados as atividades operacionais da SESIPE/SSP/DF, inclusive da demanda especificada no Ofício Circular nº



052/2013-GAB/DEPEN/MJ, datado de 10 de setembro de 2013, (cópia às fls. 414/415) que versa sobre o Sistema Nacional de Acompanhamento da Execução da Pena, objeto da Lei nº 12.714/2012. O sistema deverá ser criado e mantido pelo Governo Federal, mas as Secretarias de Segurança Pública de cada Unidade da Federação deverão adequar os seus bancos de dados e sistemas individuais para interagir com o sistema em âmbito nacional;

b) Trabalhos de implantação e integração de dispositivos de rastreamento de internos do sistema penitenciário que tem o benefício do regime semiaberto e “saidão”, podendo sair temporariamente da unidade penitenciária;

c) Trabalhos de implantação e integração de *software* de reconhecimento facial a serem utilizados na identificação de internos e visitantes do sistema penitenciário.

O Contrato foi reajustado em 17/07/2014, no percentual de 6,0574%, referente ao INPC de julho de 2013 a junho de 2014.

Ocorre que, conforme dados extraídos do SIGGO, levando-se em consideração apenas os valores pagos a empresa, referentes ao exercício de 2014 e dividindo-se os mesmos pelo valor da USE, constatou que o quantitativo efetivamente verificado manteve-se abaixo do valor inicialmente contratado (3.043,90 USE's), à exceção apenas dos meses de janeiro, setembro e novembro, sendo que nesse período, apenas em outubro chegou-se ao quantitativo aditivado (3.804,87 USE's).

PP	Data	Referência	Valor	Quant. USE
2014PP00154	18/02/14	Janeiro/14	243.935,66	3.079,60 (79,21)
2014PP00340	25/03/14	Fevereiro/14	200.494,49	2.531,17
2014PP00584	25/04/04	Março/14	187.881,37	2.371,94
2014PP01211	21/07/14	Abril/14	182.018,07	2.297,90
2014PP01266	30/07/14	Maió/14	203.155,15	2.564,76
2014PP01267	30/07/14	Junho/14	186.012,80	2.348,34
2014PP01879	31/10/14	Julho/14	200.793,33	2.390,39 (84,00)
2014PP01900	05/11/14	Agosto/14	212.978,89	2.535,46
2014PP02156	10/12/14	Setembro/14	268.776,48	3.199,72
2015PP00429	08/04/15	Outubro/14	223.920,55	2.665,72
2015PP00488	20/04/15	Outubro/14	74.542,88	887,41
2015PP00507	23/04/15	Outubro/14	12.186,80	145,08
2015PP00490	20/04/15	Novembro/14	272.622,79	3.245,50
2015PP00584	06/05/15	Dezembro/14	221.291,31	2.634,42
2015PP00585	06/05/15	Dezembro/14 (reaj.)	25.784,84	306,96

Destaca-se, portanto, que não restou comprovada a real necessidade da aditivação do contrato.

Causa:

- Aditivação contratual desnecessária.

Consequência:



- Comprometimento de recursos orçamentários em detrimento de despesas mais necessárias.

Recomendação:

1. Apresentar documentação que comprove e ateste a efetividade das ações que motivaram o acréscimo contratual, sob pena de instauração de procedimento correccional para apuração de responsabilidades;
2. Realizar aditivação contratual somente quando houver motivação adequada e suficiente, com as devidas justificativas previstas no caput do art. 65 da Lei nº 8.666/93.

IV - CONCLUSÃO

Em face dos exames realizados foram constatadas as seguintes falhas:

GESTÃO	SUBITEM	CLASSIFICAÇÃO
GESTÃO EM TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO	3.1; 3.2; 3.3; 3.4	Falhas Médias
GESTÃO DE SUPRIMENTOS DE BENS E SERVIÇOS	2.4	Falhas Graves
GESTÃO DE SUPRIMENTOS DE BENS E SERVIÇOS	2.1; 2.2; 2.3; 2.5; 2.6 e 2.7	Falhas Médias
GESTÃO ORÇAMENTÁRIA	1.2	Falhas Médias

Brasília, 22 de março de 2016.

CONTROLADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL.