

Número Interno do Documento:[AC-1766-25/13-P](#)**Colegiado:**

Plenário

Relator:

WALTON ALENCAR RODRIGUES

Processo:[013.137/2012-3](#)**Sumário:**

SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. AUDITORIA. CONTRATOS DE REPASSE. CONSTRUÇÃO DE CENTROS DE RECUPERAÇÃO NO ESTADO DO PARÁ. ATUAÇÃO DA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL COMO MANDATÁRIA DA UNIÃO. IRREGULARIDADES. DETERMINAÇÕES AO ÓRGÃO FISCALIZADO. DETERMINAÇÕES À CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. CIÊNCIA À COMISSÃO PARLAMENTAR SOLICITANTE. MONITORAMENTO

Assunto:

Solicitação do Congresso Nacional (Relatório de Auditoria)

Número do acórdão:

1766

Ano do acórdão:

2013

Número ata :

25/2013

Data dou :

vide data do DOU na ATA 25 - Plenário, de 10/07/2013

Relatório :

Adoto como Relatório a instrução elaborada por auditor da Secretaria de Controle Externo no Estado do Pará, que contou com a anuência dos dirigentes da unidade (Doc. 162 a 164):

"Trata-se de auditoria realizada no Entidades/Órgãos do Governo do Estado do Pará, no período compreendido entre 6/8/2012 e 28/3/2013.

A presente auditoria teve por objetivo apurar a eficiência e regularidade da descentralização de recursos da União para obras de construção de penitenciárias no Estado do Pará. A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões adiante indicadas:

- 1) Há projeto básico/executivo adequado para a licitação/execução da obra?
- 2) A formalização e a execução do convênio (ou outros instrumentos congêneres) foram adequadas?
- 3) O procedimento licitatório foi regular?
- 4) A formalização do contrato atendeu aos preceitos legais e sua execução foi adequada?
- 5) O orçamento da obra encontra-se devidamente detalhado (planilha de quantitativos e preços unitários) e

acompanhado das composições de todos os custos unitários de seus serviços?

6) Os quantitativos definidos no orçamento da obra são condizentes com os quantitativos apresentados no projeto básico / executivo?

7) Os preços dos serviços definidos no orçamento da obra são compatíveis com os valores de mercado?

Para a realização dos trabalhos, a equipe de auditoria valeu-se da análise dos documentos solicitados, bem como das informações requisitadas nas entrevistas realizadas na gerência da divisão de engenharia e arquitetura da SUSIPE. A equipe realizou inspeção in loco nas obras dos presídios de Breves, Marabá e Santarém, o que corroborou dados obtidos previamente.

As principais constatações deste trabalho foram:

1) Mudança de objeto devido a alterações qualitativas (mudanças de projeto e de técnicas construtivas, modificações relevantes de materiais - tipo e qualidade);

2) Projeto básico deficiente ou desatualizado;

3) Alteração injustificada de quantitativos;

4) Existência de atrasos injustificáveis nas obras e serviços;

5) Fiscalização ou supervisão deficiente ou omissa.

O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R\$ 12.350.222,00.

Breves

recurso federal: R\$ 2.922.212,25 contrapartida estadual: R\$ 324.690,26

Marabá

recurso federal: R\$ 2.635.387,76 contrapartida estadual: R\$ 292.820,87

Santarém

recurso federal: R\$ 2.635.387,76 contrapartida estadual: R\$ 292.820,87

São Félix do Xingu

recurso federal: R\$ 2.922.212,25 contrapartida estadual: R\$ 324.690,26

Total: R\$ 12.350.222,00

A presente auditoria teve como um de seus benefícios principais provocar uma atuação mais efetiva por parte da fiscalização do Departamento de Engenharia e Arquitetura da SUSIPE e da Caixa Econômica Federal no sentido de certificar-se da qualidade dos materiais empregados e serviços desenvolvidos nas obras penitenciárias. Teve como benefício, ainda, destacar a importância de se utilizar projetos com maior detalhamento a fim de se evitar termos aditivos aos contratos de execução, e, conseqüentemente, o encarecimento e atraso das obras.

A proposta de encaminhamento para as principais constatações contempla determinação, ciência, alerta e envio de cópia da deliberação adotada, acompanhada dos respectivos relatório e voto ao Tribunal de Contas do Estado do Pará - TCE-PA, à Caixa Econômica Federal - CEF e ao Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados.

1 - INTRODUÇÃO

1.1 - Deliberação que originou o trabalho

Em cumprimento ao [Acórdão 1.774/2012 - Plenário](#), realizou-se auditoria no Entidades/Órgãos do Governo do Estado do Pará, no período compreendido entre 6/8/2012 e 28/3/2013.

As razões que motivaram esta auditoria estão consubstanciadas na solicitação formulada pelo presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, por meio do ofício n. 215/2012/CFFC-P, para que o TCU realizasse trabalho de fiscalização objetivando a apuração da eficiência e regularidade dos métodos de descentralização de recursos, em especial acerca dos procedimentos administrativos, licitatórios e operacionais, da Superintendência do Sistema Penitenciário do Estado de Pará - SUSIPE, no período de 2008 a 2011.

1.2 - Visão geral do objeto

A Superintendência do Sistema Penitenciário do Estado do Pará é um órgão público que tem como finalidade administrar o sistema penitenciário do Pará, bem como dar cumprimento às disposições da Lei Federal 7.210, de 11 de julho de 1984, referente à custódia, segurança e assistência aos apenados e egressos.

A questão carcerária no Estado do Pará tem envidado prementes esforços e requerido ações concretas da política penitenciária, demandando investimentos expressivos nas áreas de prevenção e repressão ao crime, a fim de reduzir a escalada da violência e da criminalidade.

Nesse sentido, tem como um de seus objetivos atuais a construção dos centros de recuperação de Breves, Marabá, Santarém e São Félix do Xingu.

Os presídios de Breves e São Félix do Xingu, ambos com capacidade para 166 vagas, visam abrigar detentos em caráter provisório, e condenados ao regime fechado e semi-aberto. Destinam-se aos infratores oriundos desses municípios e da região.

Os centros femininos de Marabá e Santarém, ambos com capacidade para 86 vagas, visam abrigar presas condenadas ao regime fechado ou semi-aberto, oriundas desses municípios e da região.

1.3 - Objetivo e questões de auditoria

A presente auditoria teve por objetivo apurar a eficiência e regularidade da descentralização de recursos da União para obras de construção de penitenciárias no Estado do Pará.

A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões adiante indicadas:

- 1) Há projeto básico/executivo adequado para a licitação/execução da obra?
- 2) A formalização e a execução do convênio (ou outros instrumentos congêneres) foram adequadas?
- 3) O procedimento licitatório foi regular?
- 4) A formalização do contrato atendeu aos preceitos legais e sua execução foi adequada?
- 5) O orçamento da obra encontra-se devidamente detalhado (planilha de quantitativos e preços unitários) e acompanhado das composições de todos os custos unitários de seus serviços?
- 6) Os quantitativos definidos no orçamento da obra são condizentes com os quantitativos apresentados no projeto básico / executivo?
- 7) Os preços dos serviços definidos no orçamento da obra são compatíveis com os valores de mercado?

1.4 - Metodologia utilizada

Para a realização dos trabalhos, a equipe de auditoria valeu-se da análise dos documentos solicitados, bem como das informações requisitadas nas entrevistas realizadas na gerência da divisão de engenharia e arquitetura da SUSIPE. Realizaram-se conferências de cálculo, confrontos de informações e documentos, e

pesquisas em sistemas informatizados. A equipe realizou inspeção in loco nas obras dos presídios de Breves, Marabá e Santarém, o que corroborou dados obtidos previamente.

1.5 - Volume de recursos fiscalizados

O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R\$ 12.350.222,00. .

Breves

recurso federal: R\$ 2.922.212,25

contrapartida estadual: R\$ 324.690,26

Marabá

recurso federal: R\$ 2.635.387,76

contrapartida estadual: R\$ 292.820,87

Santarém

recurso federal: R\$ 2.635.387,76

contrapartida estadual: R\$ 292.820,87

São Félix do Xingu

recurso federal: R\$ 2.922.212,25

contrapartida estadual: R\$ 324.690,26

total: R\$ 12.350.222,00

1.6 - Benefícios estimados da fiscalização

A presente auditoria teve como um de seus benefícios principais provocar uma atuação mais efetiva por parte da fiscalização do Departamento de Engenharia e Arquitetura da SUSIPE no sentido de certificar-se da qualidade dos materiais empregados e serviços desenvolvidos nas obras penitenciárias.

Teve como benefício, ainda, destacar a importância de se utilizar projetos com maior detalhamento a fim de se evitar termos aditivos aos contratos de execução, e, conseqüentemente, o encarecimento e atraso das obras.

1.7 - Processos conexos

Não existem processos conexos.

2 - ACHADOS DE AUDITORIA

2.1 - Alteração injustificada de quantitativos.

2.1.1 - Situação encontrada:

Presídio de Breves

O 5º termo aditivo ao contrato 47/2009/SUSIPE, firmado em 9/9/2011, elevou o valor pactuado para R\$ 4.047.711,20, o que representou um acréscimo de R\$ 809.541,40, corresponde a 24,99% do montante inicial (R\$ 3.238.169,80).

O termo aditivo, previamente aprovado pela Caixa Econômica Federal em 29/8/2011, somou-se à

contrapartida estadual do contrato de repasse 207.485-36/2006.

Serviram de subsídio à tomada de decisão que resultou no acréscimo contratual: a informação técnica 6/2011-DEAR/NAL/SUSIPE, de 8/9/2011, o relatório de fiscalização de 1/3/2011, a planilha de aditivo e a respectiva memória de cálculo, todos elaborados pelo engenheiro civil Sérgio Oswaldo Lobato Paixão, gerente da DEAR/SUSIPE, à época dos fatos.

Dos quantitativos acrescidos, destacam-se, entre outros, o volume de 6.074,07 m³ de material para aterro/reaterro (barro, argila ou saibro) com transporte, e o volume de 2.111,90 m³ de aterro apiloado (manualmente) em camadas de 20 cm (área dos prédios). Ambos os valores, juntos, remontam a quantia de R\$ 308.306,02 (38% do valor aditivado).

Da leitura da documentação apresentada, tem-se que, de acordo com o DEAR/SUSIPE, o acréscimo de terraplenagem, e de outros itens relevantes, como concreto e aço, é resultante da elevação do greide da estrada de acesso ao futuro presídio em 40 cm, o que ocorreu após o início das obras.

Desse modo, ainda de acordo com o DEAR/SUSIPE, o acréscimo de parte dos quantitativos estaria atrelado a fato superveniente à elaboração dos projetos, à contratação da empresa executora e ao início dos serviços.

No entanto, observa-se que a documentação é falha ao não apresentar registro dos serviços referentes à elevação do greide da estrada, o que suscita dúvidas acerca de sua real realização. Ademais, a memória de cálculo não apresenta o projeto de terraplenagem, de modo que não é possível conferir os quantitativos desses serviços aduzidos aos projetos. Além disso, ainda que tenha ocorrido a elevação do greide da estrada, não se vislumbra a necessidade de elevar a cota do terreno: bastaria uma rampa com suave declividade para que os veículos tivessem acesso ao presídio conforme projetado.

O local de implantação do presídio é amplo e há um recuo de no mínimo 20 metros entre a estrada e a guarita de acesso. Além disso, não há sistema de drenagem (captação de águas pluviais) na rodovia que justifique a elevação da cota do terreno. Aliás, a água pluvial captada pela obra (seja a partir das calhas da cobertura ou das grelhas que circundam o perímetro da muralha) é direcionada para os fundos do terreno, e não para a frente, onde encontra-se a rodovia. Desse modo, entende-se que a elevação do greide da estrada não justifica o volume de aterro apresentado no termo aditivo.

Seria necessária, no mínimo, a apresentação do levantamento planialtimétrico (terreno primitivo) e do levantamento topográfico após a terraplenagem executada para que fosse possível aferir os volumes aterrados. Seria necessária, ainda, a apresentação de planilha com as seções transversais e respectivas áreas, de modo a se obter os volumes parciais aterrados, e consequentemente o volume total.

Tampouco se apresentou a localização da jazida de empréstimo, de modo a justificar o transporte de 6.074,07 m³ de material (barro, argila ou saibro).

Desse modo, o entendimento dessa auditoria coaduna-se com o parecer técnico DEAR 1/2010, de autoria do arquiteto Joffre Mizaell da Silva Bentes, exarado em 9/4/2009, ocasião em que se comunicou à contratada a insuficiência da documentação apresentada para comprovar e justificar os itens aditivados, particularmente em relação à terraplenagem e à elevação do greide da rodovia.

De outra sorte, considera-se insuficiente a documentação que serviu de subsídio ao termo aditivo, elaborada pelo eng. Sérgio Oswaldo em março de 2011.

Presídio de Marabá

O 3º termo aditivo ao contrato 21/2011/SUSIPE, firmado em 1º de agosto de 2012, elevou o valor pactuado para R\$ 4.189.080,55, o que representa 25% do montante inicial (R\$ 3.525.275,54).

O valor de R\$ 1.553.692,79, correspondente à diferença entre R\$ 4.189.080,55 e R\$ 2.635.387,76 (valor do repasse contratado com a União) é de responsabilidade estadual. Nesse sentido, a Secretaria de Estado da Fazenda do Pará informou que os recursos necessários para atender a repactuação decorrente do aditivo contratual estão assegurados.

Dos quantitativos acrescidos destacam-se, entre outros: 113,45 m³ de concreto armado para a fundação do

prédio principal, do reservatório de água e da guarita do vigilante, no valor de R\$ 117.133,72; 16.589,07 m³ de escavação, carga e transporte de material de 1ª categoria (R\$ 68.678,75); 2.242,31 m³ de reaterro compactado (R\$ 59.174,56); 17.722,30 m³ de compactação mecânica (R\$ 55.116,35); 498,62 horas de pá carregadeira (R\$ 55.037,68); 499,65 m³ de brita nº 4 para dreno, no montante de R\$ 44.149,07; 2065,71 m³ de escavação manual, no valor de R\$ 34.497,36; 5.944,02 m² de limpeza de camada vegetal em jazida (R\$19.080,30); e 2.442,94 m³ de transporte de material de bota-fora (R\$ 16.221,12).

Serviram de subsídio à tomada de decisão que resultou no acréscimo contratual as informações técnicas 33 e 34/2012/DEAR/SUSIPE, de 3/8/2012 e 9/8/2012, respectivamente, ambas elaboradas pelo Sr. Marcelo Horácio Alfaro, gerente da DEAR à época dos fatos, as quais contém croqui, memória de cálculo e descrição dos serviços realizados e fotos da situação do terreno no início dos serviços.

A justificativa técnica aduziu aos autos um croqui e seção transversal do dreno construído para solucionar o problema causado pela existência de olhos d' água na área de locação da obra.

Acrescentou, ainda, um croqui da área de implantação, evidenciando obra de desvio realizada com o objetivo de transferir para outro local o esgoto a céu aberto proveniente do Centro de Recuperação Regional Mariano Antunes, prédio ao lado do presídio em construção, que se acumulava no entorno da obra.

Ademais desses elementos, pouco pode se afirmar acerca dos quantitativos levantados para o termo aditivo, o que torna a justificativa incompleta e pouco esclarecedora.

Observa-se, de início, que os olhos d' água e o esgoto a céu aberto eram condições do terreno que poderiam e deveriam ser evidenciadas durante a visita técnica realizada pela construtora contratada, ocasião em que deveria levantar e esclarecer suas dúvidas referentes à obra junto à SUSIPE.

No entanto, ao invés de manifestar-se oportunamente, a empresa detectou as dificuldades após a contratação e início dos serviços.

Afirmou ter realizado serviços adicionais, antes mesmo da aprovação formal da administração, o que contraria o item 24 (observações finais) das especificações técnicas, que reza: "quaisquer alterações em itens desta especificação pelo construtor, deverá ser precedida de comunicação à Fiscalização da Divisão de Engenharia e Arquitetura da SUSIPE, que estudará o caso e decidirá pela melhor solução do mesmo".

Por exemplo, quanto ao item 1.11 (transporte de material para bota-fora, com distância média de transporte de 6 km), não se apresentou a origem do material de descarte, tampouco o croqui com a localização de descarga. Ademais, nos termos do item 6.3 das especificações técnicas, o pagamento deste item foi indevido: "no caso de haver material excedente das escavações, o mesmo será transportado para fora dos limites da obra, sob total responsabilidade da CONTRATADA".

Embora não esteja cotada a carregadeira no item apresentado pela construtora, o preço oferecido é muito próximo daquele resultante da utilização da tabela SINAPI, a qual inclui em sua composição a pá carregadeira, de modo que o equipamento foi pago indevidamente.

Presídio de Santarém

O termo aditivo ao contrato de repasse 268.831-09/08, que tem por objeto a construção do presídio em Santarém, firmado em 11/4/11, elevou a contrapartida estadual de R\$ 292.820,87 para R\$ 691.184,96.

Nesse sentido, declaração de 19/4/2011 do Governador do Estado do Pará, Sr. Simão Robison Oliveira Jatene, afirmou que os recursos relativos à contrapartida, no valor de R\$ 691.184,96, estavam devidamente assegurados.

A informação técnica 16/2011, elaborada em 8/6/2011 por Sérgio Oswaldo Lobato Paixão, gerente da DEAR à época dos fatos, menciona que o atraso da obra é decorrente das fortes chuvas da região e das adequações necessárias no terreno decorrentes de desníveis acentuados verificados após o desmatamento. Citou, ainda, a necessidade de se realizar novo levantamento planialtimétrico a fim de corrigir divergências encontradas entre projeto e planilha orçamentária.

Em 7/6/2011, a empresa contratada apresentou ao DEAR planilhas de aditivo e supressão de quantitativos. Em

13/7/2011 o DEAR manifestou-se de modo favorável ao pleito da construtora e encaminhou a documentação à CEF em 22/6/2011.

Despacho de 8/9/2011 do Sr. Sérgio Lobato confirmou que o DEAR manifestou-se favoravelmente ao pleito da construtora, mediante informação técnica 14/2011.

Em 18 e 26 de julho de 2011, 3 profissionais do Centro de Perícias Científicas Renato Chaves estiveram presentes na obra de Santarém a fim de quantificar os serviços executados para posteriormente comparar os resultados obtidos com a 1ª medição de serviços. Consta do item 6.2 do relatório: "6.2) ressalta-se que no caso de alguns serviços, como os itens de movimento de terra e fundação do prédio, não há como precisar exatamente a quantidade ao tempo de sua execução. [...]". Tal informação corrobora a observação desta auditoria de que serviços relevantes pertencentes aos aditivos não puderam ser adequadamente mensurados em momento posterior à sua execução.

2.1.2 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

Contrato 47/2009 - Contrato que entre si celebram a Superintendência do Sistema Penitenciário do Estado do Pará e a empresa Cirio Construtora e Serviços Ltda. para a execução da obra de construção da cadeia pública de Breves/PA.

Contrato 21/2011 - Contrato que entre si celebram a Superintendência do Sistema Penitenciário do Estado do Pará e a empresa Con-Art Projetos e Construções Ltda., para a execução de obras de construção do centro de recuperação feminino de Marabá/PA.

Contrato 46/2010 - Contrato que entre si celebram a Superintendência do Sistema Penitenciário do Estado do Pará e a empresa Plano "A" Engenharia e Comércio Ltda. para a execução de obras de construção do centro de recuperação feminino de Santarém/PA.

2.1.3 - Causas da ocorrência do achado:

Não identificadas

2.1.4 - Efeitos/Consequências do achado:

Pagamento de serviços não realizados (efeito potencial) - Possível pagamento de serviços não realizados, haja vista que não há registro suficiente de que os serviços foram efetivamente executados. A situação é agravada ao se considerar que, no estágio atual da obra, não é possível verificar a execução da maior parte dos serviços aditados.

2.1.5 - Critérios:

Lei 8666/1993, art. 65, inciso I, alínea b

2.1.6 - Evidências:

1 PLANILHA ADITIVO BREVES, folhas 1/2.

2 TA 5º CONTRATO 47_2009 BREVES, folhas 1/2.

3 APROVAÇÃO CEF ADITIVO VALOR BREVES, folhas 1/5.

4 JUST ADIT VALOR INFO 6_2011 BREVES, folhas 1/2.

5 PLAN ADITIVO E MEMO CALCULO BREVES, folhas 1/13.

6 RELATORIO FISCAL 1_2011 BREVES, folhas 1/5.

7 ART SERGIO FISCALIZAÇÃO BREVES, folhas 1/3.

8 PARECER TEC 1_2010 BREVES, folha 1.

- 9 ADITIVO MARABÁ - Planilha resumo dos quantitativos do aditivo da obra de Marabá., folhas 1/2.
- 10 APROVAÇÃO CEF ADITIVO VALOR MARABÁ, folhas 1/8.
- 11 COMP UNIT ESCAV CARGA TRANSPORTE MARABÁ, folhas 1/2.
- 12 CR E TA MARABÁ - Declaração do Estado do Pará de que há reserva orçamentária para a contrapartida do contrato de repasse 278.467-08 (obra de marabá) e aprovação do termo aditivo pela caixa econômica federal., folhas 1/8.
- 12 CR E TA MARABÁ - Termo Aditivo ao Contrato de Repasse 278.467-08 (obra de Marabá)., folhas 20/21.
- 12 CR E TA MARABÁ - Contrato de Repasse 278.467-08 (obra de Marabá)., folhas 131/138.
- 13 ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS MARABÁ - Especificações técnicas de Marabá 1., folha 16.
- 13 ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS MARABÁ - Especificações técnicas de Marabá 2., folha 78.
- 14 INFO TÉC 33 3º TA MARABÁ - 14 INFO TÉC 33 3º TA MARABÁ justificativa para aditivo da obra de Marabá 1., folhas 1/7.
- 15 INFO TÉC 34 3º TA TA CR MARABÁ - 15 INFO TÉC 34 3º TA CR MARABÁ justificativa para aditivo da obra de Marabá 2., folhas 1/9.
- 16 PLANILHA ADITIVO VALOR MARABÁ, folhas 6/12.
- 17 TA 3º CONTRATO 21_2011 MARABÁ, folhas 1/2.
- 18 VISITA TEC MARABÁ, folhas 1/2.
- 19 REL FOTO 27_2011 MARABÁ, folhas 1/16.
- 20 SONDAGEM MARABÁ, folhas 1/13.
- 21 MEMO CALC ADITIVO MARABÁ, folhas 1/38.
- 22 CR E TA SANTARÉM - Contrato de Repasse 268.831-09 (obra de Santarém)., folhas 91/98.
- 22 CR E TA SANTARÉM - Termo Aditivo de valor do CR 268.831-09., folhas 18/19.
- 22 CR E TA SANTARÉM - Termo Aditivo de prazo do CR 268.831-09., folhas 27/28.
- 22 CR E TA SANTARÉM - Declaração do Estado do Pará assegurando recursos para TA., folha 31.
- 22 CR E TA SANTARÉM - Minuta TA CR 268.831-09., folha 35.
- 23 DOC ADITIVO VALOR SANTARÉM - Justificativas para termo aditivo., folhas 2/39.
- 24 INFO TEC 37 ENVIA DOC CEF SANTARÉM, folhas 3/5.
- 25 JUST ADITIVO SANTARÉM, folhas 1/17.
- 26 MALHA TRIANGULAR SANTARÉM - 26 MALHA TRIANGULAR SANTARÉM subsídio acréscimo terraplenagem., folha 1.
- 27 OFÍCIO 970_2011 SANTARÉM - 27 OFÍCIO 970_2011 SANTARÉM contratada solicita a análise do termo aditivo., folhas 1/2.
- 28 INFO TEC 43_2011 SANTARÉM - 28 INFO TEC 43_2011 SANTARÉM. DEAR solicita aditivo de prazo., folhas 1/2.

2.1.7 - Conclusão da equipe:

Verifica-se que os termos aditivos pleiteados nas obras de Breves, Marabá e Santarém possuem algumas características em comum: a) acrescentaram significativos quantitativos de terraplenagem e fundação, itens que não são possíveis de serem avaliados com precisão no atual estágio das obras; b) carecem de memórias de cálculo (a exceção de Breves, que apresentou memória incompleta); c) não apresentaram seções primitivas do terreno e perfil após a movimentação de terra; d) os quantitativos foram apresentados pelas empresas construtoras, quando deveriam ser levantados pela SUSIPE; e) os serviços adicionais pleiteados foram, em parte, executados previamente à avaliação e autorização da SUSIPE, o que está em desacordo com as disposições contratuais; e f) não apresentaram as peças gráficas dos projetos antes e após a alteração.

Enfim, entende-se que os quantitativos apresentados nos termos aditivos não estão, em sua maior parte, adequadamente demonstrados e justificados, o que pode ter ocasionado acréscimos indevidos nos contratos, de modo que se considera pertinente o envio de cópia da deliberação adotada, acompanhada dos respectivos relatório e voto ao Tribunal de Contas do Estado do Pará (TCE-PA), para a adoção das providências que considerar cabíveis, uma vez que o valor aditivado onerou o cofre estadual.

2.1.8 - Proposta de encaminhamento:

Propõe-se enviar cópia da deliberação adotada, acompanhada dos respectivos relatório e voto ao Tribunal de Contas do Estado do Pará (TCE-PA) acerca da existência de aditivos contratuais acompanhados de justificativas incompletas, os quais oneraram o cofre estadual, conforme verificado nos contratos 47/2009 (Centro de Recuperação de Breves, Contrato de Repasse 207.485-36/2006), 21/2011 (Centro de Recuperação de Marabá, Contrato de Repasse 278.467-08/2008) e 46/2010 (Centro de Recuperação de Santarém, Contrato de Repasse 268.831-09/2008), o que afronta o art. 65, inciso I, alínea "b" da Lei 8.666/93.

2.2 - Projeto básico deficiente ou desatualizado.

2.2.1 - Situação encontrada:

Em relação aos projetos das obras de Breves, Marabá e Santarém, a SUSIPE disponibilizou o memorial descritivo, as especificações técnicas dos serviços e peças gráficas referentes à arquitetura, à estrutura, à drenagem, à topografia, à urbanização, às instalações elétricas e hidráulicas e ao sistema de combate a incêndios.

De modo diverso, não há memória de cálculo que justifique os quantitativos presentes na planilha orçamentária.

De acordo com o DEAR, em relação à obra de Breves, diversos quantitativos foram acrescidos ou incluídos por ocasião da elevação do greide da estrada de acesso ao presídio. Entre eles, destacam-se o movimento de terra (aterro e reaterro com transporte), concreto, aço, forma e desforma, entre outros.

No entanto, verifica-se que outros elementos sem relação com a elevação do greide (fato superveniente ao início dos serviços, segundo a DEAR/SUSIPE) foram acrescidos, ou seja, não estavam corretamente dimensionados no projeto original.

Destacam-se, entre outros: gradil fixo no piso do pavimento superior, nas janelas e nos balancins; gradil metálico das celas; grelha para canaleta; portão metálico; tubulação em concreto armado (Ø 400 mm); alvenaria; reboco; blockret (e = 8 cm); piso gramado; canaleta; meio fio.

A falta de memória de cálculo verificada para a obra de Breves repetiu-se para os presídios de Marabá e Santarém. Apresentaram-se as especificações e normas técnicas, bem como os elementos gráficos. No entanto, os quantitativos de parte dos itens da planilha orçamentária não estão devidamente justificados.

No tocante à obra de Marabá, o item 3.1.1 das especificações técnicas mencionou que a escolha da fundação deveria basear-se no laudo de sondagem a ser executada. Ou seja, a partir da prospecção geológica realizada após a contratação seria verificada a necessidade de modificação do projeto de fundações.

Tal situação deu azo para que a construtora modificasse o projeto de fundações alegando que o perfil local do

solo exigiu alterações no projeto, resultando em maior consumo de concreto e, conseqüentemente, acréscimos no custo da fundação, incluídos no 3º termo aditivo ao contrato 21/2011.

Destaque-se que não se apresentou à equipe do TCU as peças gráficas referente a este projeto, seja antes ou após a alteração, de modo que não é possível avaliar o porquê da alteração do preço da fundação, que passou de R\$ 153.406,05 (item 3 da planilha orçamentária licitada) para R\$ 468.900,02 (item 3 da 5ª medição).

A ausência de memória de cálculo, somada à necessidade de acréscimos de quantitativos sem que houvesse fato superveniente que os justificassem, consubstanciada por ocasião do 5º termo aditivo ao contrato 47/2009 (Breves), do 3º termo aditivo ao contrato 21/2011 (Marabá), e do termo aditivo ao contrato de repasse 268.831-09 (Santarém) revela a deficiência dos projetos básicos.

2.2.2 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

Contrato 47/2009 - Contrato que entre si celebram a Superintendência do Sistema Penitenciário do Estado do Pará e a empresa Cirio Construtora e Serviços Ltda. para a execução da obra de construção da cadeia pública de Breves/PA.

Contrato 21/2011 - Contrato que entre si celebram a Superintendência do Sistema Penitenciário do Estado do Pará e a empresa Con-Art Projetos e Construções Ltda., para a execução de obras de construção do centro de recuperação feminino de Marabá/PA.

Contrato 46/2010 - Contrato que entre si celebram a Superintendência do Sistema Penitenciário do Estado do Pará e a empresa Plano "A" Engenharia e Comércio Ltda. para a execução de obras de construção do centro de recuperação feminino de Santarém/PA.

2.2.3 - Causas da ocorrência do achado:

Não identificadas.

2.2.4 - Efeitos/Consequências do achado:

Onerosidade da obra. (efeito real) - As falhas apontadas no projeto foram parcialmente responsáveis pelo acréscimo do valor contratual, ocasionando atrasos e onerosidade na obra.

2.2.5 - Critérios:

Lei 8666/1993, art. 6º, inciso IX

2.2.6 - Evidências:

4 JUST ADIT VALOR INFO 6_2011 BREVES, folhas 1/2.

14 INFO TÉC 33 3º TA MARABÁ - 14 INFO TÉC 33 3º TA MARABÁ justificativa para aditivo da obra de Marabá 1., folhas 1/7.

20 SONDAGEM MARABÁ, folhas 1/13.

25 JUST ADITIVO SANTARÉM, folhas 1/17.

35 MEDIÇÃO 5 MARABA, folha 3.

30 ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS MARABÁ, folhas 10/11.

15 INFO TÉC 34 3º TA TA CR MARABÁ, folhas 8/9.

37 ORÇAMENTO MARABÁ, folha 1.

2.2.7 - Conclusão da equipe:

Os termos aditivos pleiteados pelas contratadas e aceitos pela SUSIPE demonstram que o órgão reconheceu falhas no projeto que resultaram em obras mais onerosas. Os projetos deveriam estar acompanhados das memórias de cálculo que justificassem os quantitativos presentes na planilha orçamentária.

Verificou-se, ainda, carência de detalhes em relação ao projeto de terraplenagem, pois além do levantamento planialtimétrico apresentado, deveria constar das peças gráficas os locais exatos de corte e aterro, respectivas inclinações de talude e área de empréstimo e bota fora, se necessário. Por fim, deveria haver estaqueamento com coordenadas indicando seções de corte, aterro e respectivos volumes, por estaca e acumulado.

Considerando que as falhas de projeto levantadas colaboraram no atraso da obra e foram responsáveis pelos termos aditivos firmados, propõe-se dar ciência à SUSIPE acerca da situação encontrada.

2.2.8 - Proposta de encaminhamento:

Propõe-se dar ciência à SUSIPE acerca da contratação de obras com projetos deficientes que possam resultar em termos aditivos e atrasos, tais como ausência de memórias de cálculo e de detalhamento do projeto de terraplanagem, conforme verificado nos contratos 47/2009 (Centro de Recuperação de Breves, Contrato de Repasse 207.485-36/2006), 21/2011 (Centro de Recuperação de Marabá, Contrato de Repasse 278.467-08/2008) e 46/2010 (Centro de Recuperação de Santarém, Contrato de Repasse 268.831-09/2008), o que afronta o art. 6, inciso IX, da Lei 8.666/93.

2.3 - Existência de atrasos injustificáveis nas obras e serviços.

2.3.1 - Situação encontrada:

O presídio de São Félix do Xingu deveria estar concluído desde 21/9/2012. No entanto, decorridos 6 (seis) meses do prazo limite, a obra encontra-se apenas 25,63 % executada.

Em 22/11/2011, a SUSIPE contratou a empresa PREMIUM ENGENHARIA S/A, vencedora da concorrência pública 3/2011/CPL/SUSIPE, mediante contrato 50/2011/SUSIPE. Emitiu-se a ordem de serviço 10/2011/SUSIPE, fixando a data prevista para a conclusão da obra em 21/9/2012.

O 2º boletim de medição, pago em dezembro de 2012, revela que a obra encontra-se 25,63 % executada.

No entanto, em 10/1/2013, a empresa PREMIUM protocolou carta na SUSIPE relatando possíveis irregularidades perpetradas pela contratante, como por exemplo, o atraso no pagamento das medições e a morosidade na fiscalização da obra por parte da SUSIPE e da Caixa Econômica Federal.

Desse modo, a contratada alega que estaria suportando gastos excessivos e que paralisaria os serviços a partir daquela data até que recuperasse o prejuízo suportado em decorrência do atraso aproximado de 11 meses, avaliado em R\$ 1.235.737,95, conforme tabela anexa ao pedido.

Mediante informação técnica 13/2013, de 14/2/2013, o arquiteto do DEAR/SUSIPE, Sr. Geraldo Henrique Almeida Figueiredo, reconhecendo a morosidade do órgão em realizar visita técnica na obra e aprovar a medição da contratada, solicitou a prorrogação do contrato 50/2011 pelo prazo de 10 (dez) meses, a contar de 18/2/2013.

A contratada protocolou, na mesma data, requerimento solicitando o pagamento de R\$ 3.360.972,57, referente a reajuste contratual, considerando o percentual de 7,4825 % (INCC no período de 22/11/11/ a 22/11/12).

Mediante informação 50/2012, de 8/2/2013, o Sr. Geraldo Figueiredo manifestou-se favorável ao reequilíbrio financeiro do contrato.

2.3.2 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

Contrato 50/2011 - Contrato que entre si celebram a Superintendência do Sistema Penitenciário do Estado do Pará (SUSIPE) e a empresa Premium Engenharia SA, para a execução de obra de construção da cadeia pública de São Félix do Xingú/PA.

2.3.3 - Causas da ocorrência do achado:

Não identificadas.

2.3.4 - Efeitos/Consequências do achado:

Atraso na obra e possíveis gastos adicionais para a conclusão do presídio. (efeito real)

2.3.5 - Critérios:

Lei 8666/1993, art. 57, § 2º

2.3.6 - Evidências:

38 CONTRATO 50_2011 SFX, folhas 1/6.

39 INFO TEC 13_2013 - Contratada solicita aditivo. Informação técnica 13., folhas 2/15.

40 REQUER PREMIUM CONTR 50_2011 SFX - 40 REQUER PREMIUM CONTR 50_2011 SFX Contratada requer pagamento de débito. DEAR favorável ao reequilíbrio financeiro do contrato., folhas 2/8.

2.3.7 - Conclusão da equipe:

Inicialmente, verifica-se que a SUSIPE reconhece ser a responsável pelo atraso da obra, solicitando a prorrogação do contrato em 10 meses. No entanto, não justifica os motivos que ocasionaram o descumprimento do prazo inicialmente previsto.

Adiante, manifesta-se favoravelmente ao reajuste contratual de R\$ 3.360.972,57, pleiteado pela construtora a título de reajuste. No entanto, não resta demonstrada a origem do valor mencionado, o qual se mostra desarrazoado e desproporcional, uma vez que representa 81,13% do valor contratual, R\$ 4.142.573,80.

Considerando que os autos foram enviados ao Superintendente da SUSIPE em 8/2/2013, restando pendente a solução adotada pelo órgão, propõe-se dar ciência à SUSIPE acerca da situação encontrada, bem como alertar o Superintendente do órgão que a ausência de medidas corretivas poderá sujeitar os responsáveis às sanções previstas na Lei 8.443/92.

Deve-se, ainda, determinar à CEF que adote junto ao ente estatal contratado providências com vistas à superação de pendências que impedem a conclusão da obra.

2.3.8 - Proposta de encaminhamento:

Propõe-se:

Determinar à CEF que adote junto ao ente estatal contratado providências com vistas à superação de pendências que impedem a conclusão da obra.

Dar ciência à SUSIPE acerca do atraso injustificado na obra do Centro de Recuperação de São Félix do Xingú, contrato 50/2011 (Contrato de Repasse 207.804-97/2006), o que afronta o art. 57, §2º, da Lei 8.666/93.

Aletar o atual Superintendente da SUSIPE que a ausência de medidas corretivas poderá sujeitar os responsáveis às sanções previstas na Lei 8.443/92.

2.4 - Mudança de objeto devido a alterações qualitativas (mudanças de projeto e de técnicas construtivas, modificações relevantes de materiais - tipo e qualidade).

2.4.1 - Situação encontrada:

Em relação ao presídio de Breves, a SUSIPE não formalizou a substituição do reservatório em concreto armado por outro metálico.

A planilha contratual reservou o valor de R\$ 4.190,41 para a fundação da cisterna e do reservatório elevado, e R\$ 88.287,86 para a estrutura desses elementos. Após o 5º termo aditivo ao contrato 47/2009, os valores passaram respectivamente para R\$ 5.499,00 e R\$ 72.970,89.

No entanto, a despeito de constar no orçamento os itens aço, concreto, forma e desforma, optou-se pelo reservatório metálico, conforme consta do relatório de visita técnica 23/2013, de 26/2/2013, o que contraria o projeto básico, a planilha contratual e a especificação técnica de Breves, que menciona: "O sistema de distribuição de água fria será do tipo misto, com bombeamento, com a reserva de água para consumo constituído de uma cisterna e de caixa d'água elevada em concreto armado".

Além disso, a SUSIPE contratou uma empresa especializada para a execução da fundação da cisterna e do reservatório elevado mediante a Tomada de Preços 7/2012/SUSIPE, o que tornou desnecessária a previsão de R\$ 5.499,00 para a fundação dessas estruturas.

É cediço que o reservatório metálico é mais prático que o de concreto, pois exige menor prazo de execução, menos pessoal e material no canteiro, além de prescindir de impermeabilização, evitando vazamentos após a instalação (não ocorre o "choro" nas paredes, comum nos reservatórios de concreto).

Sabe-se, ainda, que por possuir peso próprio menor (mais leve) que o reservatório de concreto, exige fundação menos onerosa. Além dessas vantagens, o custo do reservatório metálico é geralmente 30% inferior (fonte: subsoloprodutos.com.br).

Não entanto, o custo menor do reservatório metálico não teve reflexo na planilha orçamentária, pois o valor de R\$ 78.535,37, previsto para a estrutura de concreto, não foi alterado.

[VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL]

2.4.2 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

Contrato 47/2009 - Contrato que entre si celebram a Superintendência do Sistema Penitenciário do Estado do Pará e a empresa Cirio Construtora e Serviços Ltda. para a execução da obra de construção da cadeia pública de Breves/PA.

2.4.3 - Causas da ocorrência do achado:

Não identificadas.

2.4.4 - Efeitos/Consequências do achado:

A alteração do custo da obra resultante da substituição do reservatório em concreto armado por outro metálico não restou evidenciada na planilha contratual. (efeito real)

2.4.5 - Critérios:

Lei 8666/1993, art. 65, inciso I, alínea a

2.4.6 - Evidências:

29 ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS BREVES, folha 31.

41 TP_007_FUNDACAO_DO_RESERVATORIO_E_CISTERNA_DE_BREVES, folha 3.

42 PROPOSTA COMERCIAL VENCEDORA, folha 3.

43 CISTERNA E RESERVATÓRIO ELEVADO MEDIDOS 15ª MEDIÇÃO, folha 1.

44 RELATÓRIO BREVES RESERV METAL, folhas 1/4.

2.4.7 - Conclusão da equipe:

A falta de formalização da substituição do reservatório elevado em concreto armado por outro metálico, além de contrariar dispositivo da lei de licitações e contratos, não demonstra o efeito financeiro resultante da solução adotada.

Considerando que a falta de transparência nas alterações qualitativas realizadas nas obras pode resultar no favorecimento indevido da contratada, propõe-se dar ciência à SUSIPE acerca da situação encontrada a fim de que adote providências para que eventuais alterações sejam devidamente justificadas, quantificadas e formalizadas, tornando transparentes as mudanças ocorridas. Deve-se, ainda, determinar à CEF que se manifeste acerca da alteração sem a devida quantificação e formalização.

2.4.8 - Proposta de encaminhamento:

Propõe-se determinar à Caixa Econômica Federal - CEF, que se manifeste quanto a alteração qualitativa sem a devida quantificação e formalização, decorrente da substituição do reservatório em concreto armado por outro metálico, conforme verificado no contrato 47/2009 (Centro de Recuperação de Breves - Contrato de Repasse 207.485-36/2006);

Propõe-se dar ciência à SUSIPE acerca da alteração qualitativa sem a devida quantificação e formalização, resultante da substituição do reservatório em concreto armado por outro metálico, conforme verificado no contrato 47/2009 (Centro de Recuperação de Breves, Contrato de Repasse 207.485-36/2006), o que afronta o art. 65, inciso I, alínea "a", da Lei 8.666/93.

3 - ACHADOS NÃO DECORRENTES DA INVESTIGAÇÃO DE QUESTÕES DE AUDITORIA

A SUSIPE informou o distrato do Contrato de Repasse 264.809-35/08, tendo por objeto a construção de um módulo de saúde no município de Marituba/PA, no valor de R\$ 693.000,00, apresentando para tal o ofício 1044/2010, de 14/9/2010, endereçado à Sra. Ana Júlia de Vasconcelos Carepa, governadora do Estado do Pará à época dos fatos.

O órgão informou, ainda, que se encontra em licitação o objeto do Contrato de Repasse 264.732-17/08 (construção de Penitenciária Jovem/Adulto no município de Santa Izabel/PA, no valor de R\$ 14.850.000,00). No entanto, a despeito de solicitada a documentação referente ao processo licitatório, por meio do ofício 4/2013, a mesma não foi apresentada.

3.1 - Fiscalização ou supervisão deficiente ou omissa.

3.1.1 - Situação encontrada:

Verificou-se a existência de relevante rotatividade do corpo técnico do Departamento de Engenharia e Arquitetura da Superintendência do Sistema Penitenciário do Estado do Pará (DEAR/SUSIPE), o que prejudica a fiscalização dos serviços, uma vez que a substituição frequente dos técnicos provoca perda parcial do histórico executivo da obra por parte da SUSIPE. Ademais, os relatórios, elaborados por ocasião das visitas técnicas, realizadas apenas no momento das medições, são simples e carentes de detalhes.

Conforme demonstrado abaixo, a partir da análise das planilhas contendo os principais serviços das obras de Breves, Marabá e Santarém, verifica-se que a concretagem, a armação, a forma e desforma possuem expressiva relevância, correspondendo a aproximadamente 40% do total contratado:

Breves: R\$ 1.737.852,58 (43,00% do valor contratual, soma dos itens 5.1.3, 5.1.5, 5.1.2, 5.1.6, 5.3.1.1, 5.3.2.1 e 16.2 da planilha de serviços relevantes);

Marabá: R\$ 1.538.441,94 (36,72% do valor contratual);

Santarém: R\$ 1.382.494,86 (41,56% do valor contratual).

No tocante à obra de Breves, o item B.6 (estrutura de concreto armado) das especificações técnicas é claro quanto à necessidade de serem observadas as normas da ABNT em relação à qualidade e montagem das formas e ferragens, dimensões das peças e desforma.

Ainda em relação ao concreto, a especificação técnica acrescenta, em seu item B.6.3: "Todo o concreto

estrutural da obra deverá sofrer controle tecnológico, executado por firma especializada durante o andamento das concretagens. Serão feitos ensaios de slump test, antes do lançamento do concreto, assim como retirada de corpos de prova cilíndricos que serão rompidos e analisados de acordo com a NBR 12655 da ABNT".

Em relação à obra de Marabá, o item 8 e 8.3 das especificações técnicas reproduzem as mesmas exigências e cuidados a serem tomados na execução do concreto. No tocante à obra de Santarém, as recomendações estão dispostas nos itens 3 (fundações) e 4 (estrutura) das especificações.

No entanto, ademais da expressividade e relevância dos serviços mencionados, e da exigência expressa das especificações técnicas, não se apresentou à equipe do TCU o controle tecnológico do concreto (rompimento de corpos de prova e abatimento slump).

O único documento apresentado referente a esse controle encontra-se no relatório de inspeção técnica da cadeia de Breves nº 6/2010, de 20/9/2010. Demonstra o resultado de uma única moldagem de corpo de prova ocorrida em 21 e 22/6/2010, o que é insuficiente para a magnitude da obra em questão.

Importante lembrar que a resistência exigida para o concreto dos presídios (25 e 35 Mpa) requer insumos de qualidade atestada e cuidados especiais no preparo, de modo que o traço resultante atinja a resistência esperada.

Constatou-se, ainda, que o concreto é preparado manualmente no local de seu lançamento, com o auxílio de betoneira, fato que exige cuidados ainda maiores, devido a dificuldades inerentes a qualquer canteiro de obra.

Às falhas de fiscalização já apontadas, acrescente-se ainda, as obras de Marabá e Santarém não possuem livro diário, o que está em desacordo com a cláusula terceira, § 5º do contrato 21/2011, referente à obra de Marabá, e o item 2 (normas gerais) das especificações técnicas de Marabá e de Santarém.

O diário de obra é peça importante que deve estar sempre presente no canteiro. É por meio dele que se registram as diversas ocorrências vivenciadas no dia a dia do empreendimento. A comunicação entre contratada e contratante (fiscal da obra) é registrada por meio desse livro, a fim de que dúvidas, interferências e eventos relevantes possam ser registrados adequadamente, servindo de respaldo tanto para quem fiscaliza quanto para quem executa.

Em relação ao presídio de Marabá, verificou-se, ainda, que houve a medição de R\$ 29.976,93 referentes à fundação do reservatório de água (item 3.2 da planilha orçamentária). No entanto, na visita técnica realizada, constatou-se que o serviço ainda não foi realizado, o que denota falha por parte da fiscalização. De forma semelhante, conforme boletim de medição 5, pagou-se à contratada R\$ 13.743,13, referente a 11 (onze) furos de sondagem, quando na realidade foram executados apenas 6 (seis) furos, segundo o laudo apresentado em 31/8/2011. Assim, houve medição irregular de R\$ 29.976,93 e pagamento indevido de R\$ 6.246,87.

Além disso, a fiscalização não acompanha as etapas construtivas, não libera frente de serviço, não tem acesso aos planos de concretagem, enfim, tem participação diminuta na execução da obra, restando ao contratado decidir acerca da qualidade dos materiais empregados, do traço do concreto utilizado, do espaçamento da armadura e da estanqueidade das formas, por exemplo.

Em outras palavras, é possível que parte significativa da obra não tenha respeitado parâmetros previstos nas normas técnicas, resultando em serviços com qualidade inferior. O indesejável aspecto visual do concreto aparente verificado em parte das obras, o que exige ações corretivas, corrobora o presente relato.

[VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL]

3.1.2 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

Contrato 47/2009 - Contrato que entre si celebram a Superintendência do Sistema Penitenciário do Estado do Pará e a empresa Cirio Construtora e Serviços Ltda. para a execução da obra de construção da cadeia pública de Breves/PA.

Contrato 21/2011 - Contrato que entre si celebram a Superintendência do Sistema Penitenciário do Estado do Pará e a empresa Con-Art Projetos e Construções Ltda., para a execução de obras de construção do centro de recuperação feminino de Marabá/PA.

Contrato 46/2010 - Contrato que entre si celebram a Superintendência do Sistema Penitenciário do Estado do Pará e a empresa Plano "A" Engenharia e Comércio Ltda. para a execução de obras de construção do centro de recuperação feminino de Santarém/PA.

3.1.3 - Causas da ocorrência do achado:

Não identificadas.

3.1.4 - Efeitos/Consequências do achado:

Possível entrega de obra com qualidade inferior à prevista em projeto. (efeito potencial) - A omissão da fiscalização em exigir da construtora o controle tecnológico do concreto resulta em obra com qualidade inferior à exigida pelo projeto, o que compromete a funcionalidade e a vida útil da construção.

3.1.5 - Critérios:

Lei 8666/1993, art. 67; art. 69; art. 70

3.1.6 - Evidências:

29 ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS BREVES-29 ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS BREVES fl. 2, folha 2.

29 ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS BREVES-29 ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS BREVES fls.7-10, folhas 7/10.

30 ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS MARABÁ-30 ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS MARABÁ fl.7, folha 7.

30 ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS MARABÁ-30 ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS MARABÁ fls. 17-21., folhas 17/21.

31 ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS SANTARÉM-31 ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS SANTARÉM fl.2, folha 2.

31 ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS SANTARÉM-31 ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS SANTARÉM fls. 8-14, folhas 8/14.

32 SERVIÇOS RELEVANTES BREVES, folha 1.

33 SERVIÇOS RELEVANTES MARABÁ, folhas 1/2.

34 SERVIÇOS RELEVANTES SANTARÉM, folha 1.

35 MEDIÇÃO 5 MARABA, folha 3.

36 CONTROLE TEC CONCR BREVES, folhas 1/4.

3.1.7 - Conclusão da equipe:

A ausência de controle tecnológico do concreto, bem como o não acompanhamento ostensivo da obra por parte da fiscalização da SUSIPE faz com que a empresa contratada atue conforme sua conveniência, inexistindo controle de qualidade dos materiais e métodos construtivos empregados. Tal situação traduz-se em possível perda de qualidade e redução da vida útil da obra.

Considerando que a fiscalização deficiente pode resultar na entrega de uma obra com qualidade inferior à prevista em projeto, afetando a funcionalidade e a vida útil do empreendimento, e considerando ainda que não houve perda significativa nos serviços executados, propõe-se dar ciência à SUSIPE acerca da situação encontrada para que adote providências com vistas a tornar a fiscalização das obras mais efetiva, respeitando os critérios técnicos de engenharia.

Deve-se, ainda, determinar à CEF que se manifeste acerca da fiscalização deficiente das obras dos presídios, decorrente da ausência de controle tecnológico do concreto utilizado, conforme verificado nos contratos administrativos 47/2009 (Centro de Recuperação de Breves - Contrato de Repasse 207.804-97/2006), 46/2010 (Centro de Recuperação de Marabá) e 21/2011 (Centro de Recuperação de Santarém).

3.1.8 - Proposta de encaminhamento:

Propõe-se:

Dar ciência à SUSIPE acerca da fiscalização deficiente das obras dos presídios, decorrente da ausência de controle tecnológico do concreto utilizado, conforme verificado nos contratos 47/2009 (Centro de Recuperação de Breves, Contrato de Repasse 207.485-36/2006), 46/2010 (Centro de Recuperação de Marabá, Contrato de Repasse 278.467-08/2008) e 21/2011 (Centro de Recuperação de Santarém, Contrato de Repasse 268.831-09/2008), o que afronta os artigos 67, 69 e 70, todos da Lei 8.666/93.

Determinar à CEF que se manifeste quanto a fiscalização deficiente das obras dos presídios, decorrente da ausência de controle tecnológico do concreto utilizado, conforme verificado nos contratos administrativos 47/2009 (Centro de Recuperação de Breves - Contrato de Repasse 207.804-97/2006), 46/2010 (Centro de Recuperação de Marabá) e 21/2011 (Centro de Recuperação de Santarém).

4 - CONCLUSÃO

Não foram constatadas impropriedades ou irregularidades para as questões de auditoria nº 2, 3, 5, 6 e 7 formuladas para esta fiscalização.

As seguintes constatações foram identificadas neste trabalho:

Questão 1 Projeto básico deficiente ou desatualizado. (item 2.2)

Mudança de objeto devido a alterações qualitativas (mudanças de projeto e de técnicas construtivas, modificações relevantes de materiais - tipo e qualidade). (item 2.4)

Questão 4 Alteração injustificada de quantitativos. (item 2.1)

Existência de atrasos injustificáveis nas obras e serviços. (item 2.3)

Foi identificado, ainda, o seguinte achado não vinculado a questão de auditoria:

Fiscalização ou supervisão deficiente ou omissa. (item 3.1)

A presente auditoria teve como um de seus benefícios principais provocar uma atuação mais efetiva por parte da fiscalização do Departamento de Engenharia e Arquitetura da SUSIPE no sentido de certificar-se da qualidade dos materiais empregados e serviços desenvolvidos nas obras penitenciárias.

Teve como benefício, ainda, destacar a importância de se utilizar projetos com maior detalhamento a fim de se evitar termos aditivos aos contratos de execução, e, consequentemente, o encarecimento e atraso das obras.

5 - PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

1) dar ciência à Superintendência do Sistema Penitenciário do Estado do Pará (SUSIPE) acerca das seguintes irregularidades identificadas no presente relatório de auditoria:

1.1) a contratação de obras com projetos deficientes que possam resultar em termos aditivos e atrasos, tais como ausência de memórias de cálculo e de detalhamento do projeto de terraplanagem, conforme verificado nos contratos 47/2009 (Centro de Recuperação de Breves - Contrato de Repasse 207.485-36/2006), 21/2011 (Centro de Recuperação de Marabá - Contrato de Repasse 278.467-08/2008) e 46/2010 (Centro de Recuperação de Santarém - Contrato de Repasse 268.831-09/2008), afronta o art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/93; (2.2)

1.2) o atraso injustificado na obra do Centro de Recuperação de São Félix do Xingú, contrato 50/2011 (Contrato de Repasse 207.804-97/2006), afronta o art. 57, §2º, da Lei 8.666/93; (2.3)

1.3) a alteração qualitativa sem a devida quantificação e formalização, resultante da substituição do reservatório em concreto armado por outro metálico, conforme verificado no contrato 47/2009 (Centro de Recuperação de Breves - Contrato de Repasse 207.485-36/2006), afronta o art. 65, inciso I, alínea "a", da Lei 8.666/93; (2.4)

1.4) a fiscalização deficiente das obras dos presídios, decorrente da ausência de controle tecnológico do concreto utilizado, conforme verificado nos contratos 47/2009 (Centro de Recuperação de Breves - Contrato de Repasse 207.485-36/2006), 46/2010 (Centro de Recuperação de Marabá - Contrato de Repasse 278.467-08/2008) e 21/2011 (Centro de Recuperação de Santarém - Contrato de Repasse 268.831-09/2008), afronta os artigos 67, 69 e 70, todos da Lei 8.666/93; (3.1)

2) determinar à Caixa Econômica Federal que, no prazo de 90 (noventa) dias:

2.1) em relação ao expressivo atraso na obra de construção do Centro de Recuperação Regional de São Félix do Xingu, objeto do Contrato de Repasse 207.804-97/2006, adote junto ao ente estadual contratados providências com vistas à superação de pendências que impedem a conclusão da obra, devendo ainda, em caso de insucesso e constatado que a parcela executada da obra não reverteu em benefício para a necessidade pública a que se destinava, efetivar todas as medidas administrativas com vistas à rescisão do contrato de repasse e devolução dos valores aos cofres do Tesouro Nacional, comunicando o resultado das medidas a este Tribunal; (2.3)

2.2) manifeste-se quanto a: I) fiscalização deficiente das obras dos presídios, decorrente da ausência de controle tecnológico do concreto utilizado, conforme verificado nos contratos administrativos 47/2009 (Centro de Recuperação de Breves - Contrato de Repasse 207.804-97/2006), 46/2010 (Centro de Recuperação de Marabá) e 21/2011 (Centro de Recuperação de Santarém), e II) alteração qualitativa sem a devida quantificação e formalização, decorrente da substituição do reservatório em concreto armado por outro metálico, conforme verificado no contrato 47/2009 (Centro de Recuperação de Breves - Contrato de Repasse 207.485-36/2006); (3.1 e 2.4)

3) determinar, nos termos dos arts. 234, § 4º, e 250, II, do Regimento Interno do TCU, à Secex/PA que monitore o cumprimento da medida acima;

4) alertar o atual superintendente da SUSIPE de que a ausência de medidas corretivas em relação às irregularidades apuradas no Contrato de Repasse 207.804-97/2006, especialmente quanto ao expressivo atraso na obra de construção do Centro de Recuperação Regional de São Félix do Xingu, poderá sujeitar os responsáveis às sanções previstas na Lei 8.443/1992; (2.3)

5) enviar cópia da deliberação que vier a ser aprovada, acompanhada dos respectivos relatório e voto, ao Tribunal de Contas do Estado do Pará (TCE-PA), para a adoção das providências que julgar cabíveis acerca das irregularidades identificadas no presente relatório de auditoria; (2.1)

6) enviar cópia da deliberação que vier a ser aprovada, acompanhada dos respectivos relatório e voto:

6.1) à Caixa Econômica Federal (CEF);

6.2) ao Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN);

6.3) ao Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados

Voto : VOTO

Trata-se de relatório de auditoria realizada em atendimento à Solicitação da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados nº 29/2011, objetivando apurar a eficiência e a regularidade da descentralização de recursos para obras de construção de penitenciárias no Estado do Pará, bem assim dos procedimentos da Superintendência do Sistema Penitenciário do Estado-Susipe, na gestão dos referidos recursos, no período de 2008 a 2011.

A Susipe é um órgão público estadual, vinculado à Secretaria de Estado de Segurança Pública, cuja finalidade é administrar o sistema penitenciário do Pará, bem como dar cumprimento às disposições da Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210/1984), referentes à custódia, segurança e assistência aos apenados e egressos.

Com vistas a reduzir a violência e a criminalidade no Estado, foram realizados importantes investimentos na área de prevenção e repressão ao crime, notadamente na construção de centros de recuperação.

Os trabalhos de auditoria abrangeram as obras dos centros de recuperação, nos municípios de Breves, São Félix do Xingu, Marabá e Santarém, destinados a abrigar detentos condenados aos regimes fechado ou semi-aberto. Os dois primeiros centros, com previsão de 166 vagas, reservados a detentos do sexo masculino e os demais, com capacidade para 86 detentas.

As obras fiscalizadas envolvem recursos da ordem de R\$ 12.350.212,25.

II

Entre os principais achados de auditoria estão: mudança do objeto dos contratos, decorrentes de alterações qualitativas; projetos básicos deficientes ou desatualizados; alteração injustificada dos quantitativos contratados; atrasos nas obras e serviços; e fiscalização ou supervisão de obras deficientes ou omissas.

As alterações dos objetos dos contratos, identificada nas obras de Breves, Marabá e Santarém, dizem respeito ao aumento significativo dos quantitativos de terraplanagem e fundação, sem que se possa confirmar a efetiva realização dos serviços, em razão do estágio das obras.

Segundo a equipe de auditoria, os aditamentos contratuais decorreram de falhas nos respectivos projetos, os quais não possuem memórias de cálculo capazes de justificar os quantitativos da planilha orçamentária. Tais alterações são motivadas, também, pelo detalhamento insuficiente dos projetos de terraplanagem.

O atraso na execução dos contratos, cuja responsabilidade foi assumida pela Susipe, foi verificado na construção do presídio de São Félix do Xingu, que deveria estar concluído em 21/9/2012, e, em meados de março de 2013, encontrava-se com apenas 25, 63 % dos serviços executados.

A sociedade empresária contratada, Premium Engenharia S.A., relatou que a falha deve-se ao atraso de aproximadamente 11 meses no pagamento das medições e à morosidade das fiscalizações atribuídas à Susipe e à Caixa Econômica. Por esse motivo, informou que paralisaria os serviços até o pagamento das importâncias que lhe são devidas, que totalizam R\$ 1.235.737,95.

Sobre a mesma obra, o relatório de auditoria informa que a Susipe manifestou-se favoravelmente ao reajuste do contrato, em 81,13% dos valores inicialmente contratados, que passaria de R\$ 4.142.573,80 para R\$ 7.503.546,37, sem que tenham sido identificados os motivos de tal acréscimo.

Foi apontada, também, a ausência de formalização da substituição do reservatório elevado em concreto armado do Centro de Recuperação de Breves por um reservatório metálico, com custos inferiores ao modelo inicialmente contratado, gerando pagamentos indevidos à contratada. Segundo a equipe de auditoria, além de ser mais leve e, consequentemente, exigir fundação menos onerosa, o custo do reservatório metálico é geralmente 30% inferior ao de concreto armado.

Outro ponto destacado pela equipe de auditoria refere-se à fiscalização deficiente das obras, notadamente no que diz respeito ao controle tecnológico do concreto, item que, em obras de presídios, devem alcançar uma resistência mínima (25 a 35 Mpa) e requer insumos de qualidade atestada e cuidados especiais no preparo.

As falhas de fiscalização refletem-se, ainda, na ausência de livro diário nas obras de Marabá e Santarém e no pagamento de medição relativa à primeira, no valor de R\$ 29.976,93, cujos serviços não teriam sido executados.

III

Tendo em vista que as alterações dos objetos dos contratos das obras de Breves, Marabá e Santarém foram custeadas com recursos do Estado do Pará, a Secex/PA propôs que o Tribunal de Contas do Estado seja cientificado acerca dos respectivos aditivos contratuais, para adoção das providências que julgar pertinentes.

Propôs, ainda, que a Susipe seja cientificada das ocorrências consignados do relatório de auditoria e o superintendente do órgão alertado a respeito da possibilidade de o Tribunal vir a aplicar as sanções previstas

na Lei Orgânica do Tribunal, caso não sejam adotadas medidas corretivas, especialmente no que tange ao expressivo atraso na obra de construção do Centro de Recuperação Regional de São Félix do Xingu.

Propõe, ainda, a fixação de prazo para que Caixa adote providências junto à Susipe, no sentido de eliminar as pendências que impedem a conclusão da obra de São Félix do Xingu ou, se cabível, rescindir o contrato de repasse correspondente e adotar medidas destinadas à devolução dos eventuais prejuízos aos cofres do Tesouro Nacional.

Em complemento, propõe que a empresa pública se manifeste sobre a fiscalização deficiente do controle tecnológico do concreto utilizado nas obras e a falta de formalização da alteração do tipo de reservatório do Centro de recuperação de Breves.

IV

Em que pese a pertinência das proposições formuladas, entendo que esta Corte de Contas deve determinar a adoção de medidas mais efetivas por parte da Susipe, na condição de interveniente executora, e da Caixa Econômica Federal, tendo em conta a atuação como mandatária da União na operacionalização dos contratos de repasse, cabendo-lhe, entre outros, a análise dos projetos, a celebração dos contratos de repasse, o acompanhamento das obras e a aprovação das respectivas prestações de contas.

Nesse sentido, não me parece suficiente deixar a cargo do Tribunal de Contas do Estado do Pará a apuração de responsabilidades decorrentes de deficiências de projeto e de aditivos contratuais, descritos pela equipe de fiscalização nos seguintes termos:

"Verifica-se que os termos aditivos pleiteados nas obras de Breves, Marabá e Santarém possuem algumas características em comum: a) acrescentaram significativos quantitativos de terraplenagem e fundação, itens que não são possíveis de serem avaliados com precisão no atual estágio das obras; b) carecem de memórias de cálculo (a exceção de Breves, que apresentou memória incompleta); c) não apresentaram seções primitivas do terreno e perfil após a movimentação de terra; d) os quantitativos foram apresentados pelas empresas construtoras, quando deveriam ser levantados pela SUSIPE; e) os serviços adicionais pleiteados foram, em parte, executados previamente à avaliação e autorização da SUSIPE, o que está em desacordo com as disposições contratuais; e f) não apresentaram as peças gráficas dos projetos antes e após a alteração."

Julgo necessário, portanto, que a Susipe e a Caixa sejam instadas a regularizar as ocorrências identificadas no relatório de auditoria, sobretudo a que diz respeito à falta de comprovação da realização dos serviços aditados às obras do centro de Breves, Marabá e Santarém, e seus eventuais prejuízos ao Estado do Pará e aos cofres da União.

Anuo à proposta de encaminhamento da decisão que vier a ser adotada por este Corte de Contas, acompanhada do relatório e voto que a fundamentam, à Susipe, à Caixa e à Comissão Parlamentar solicitante.

Nos termos do art. 17, inciso II e § 2º, inciso II, da [Resolução-TCU nº 215/2008](#), no que tange à competência desta Corte de Contas, considero plenamente atendida a presente solicitação, sem prejuízo de que seja oportunamente comunicado à comissão parlamentar solicitante o resultado do monitoramento das determinações aqui exaradas.

Com essas considerações, voto por que este Colegiado adote a minuta de acórdão que submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 10 de julho de 2013.

WALTON ALENCAR RODRIGUES

Relator

Acordao :

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam do relatório de auditoria realizada em atendimento à solicitação da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, objetivando apurar a eficiência e a regularidade da descentralização e da execução dos recursos para obras de construção de penitenciárias no Estado do Pará,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. determinar à Superintendência do Sistema Penitenciário do Estado do Pará-Susipe que adote as medidas tendentes à regularização das ocorrências abaixo relacionadas, identificadas no presente relatório de auditoria:

9.1.1 falta de comprovação da realização dos serviços aditados às obras do centro de Breves, Marabá e Santarém, conforme verificado nos contratos 47/2009 (Centro de Recuperação de Breves - Contrato de Repasse 207.485-36/2006), 21/2011 (Centro de Recuperação de Marabá - Contrato de Repasse 278.467-08/2008) e 46/2010 (Centro de Recuperação de Santarém - Contrato de Repasse 268.831-09/2008)

9.1.2. contratação de obras com projetos deficientes, que não permitem aferir os quantitativos das planilhas orçamentárias e não possuem as respectivas memórias de cálculo e o detalhamento do projeto de terraplanagem, conforme verificado nos contratos 47/2009, 21/2011 e 46/2010, em afronta ao art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993;

9.1.3. atraso injustificado na obra do Centro de Recuperação de São Félix do Xingú, contrato 50/2011 (Contrato de Repasse 207.804-97/2006), em desacordo com o art. 57, §2º, da Lei 8.666/1993;

9.1.4. manifestação favorável à proposta de aditamento do contrato relativo à construção do Centro de Recuperação de São Félix do Xingu, em valor correspondente a 81,13% do inicialmente contratado, cuja necessidade e regularidade não foram devidamente comprovadas;

9.1.5. substituição do reservatório em concreto armado por reservatório metálico, sem a devida formalização, na execução do objeto do contrato 47/2009, relativo ao Centro de Recuperação de Breves, em desacordo com o previsto no art. 65, inciso I, alínea "a", da Lei 8.666/1993;

9.1.6. fiscalização deficiente das obras dos presídios, especialmente no que toca ao controle tecnológico do concreto utilizado, conforme verificado nos contratos 47/2009, 46/2010 e 21/2011, em afronta os artigos 67, 69 e 70 da Lei 8.666/1993;

9.2. determinar à Caixa Econômica Federal que adote providências com vistas ao saneamento das irregularidades identificadas na gestão dos recursos repassados ao Governo do Estado do Para, manifestando-se, no prazo de 90 (noventa) dias, sobre a pertinência das providências a cargo da Susipe, acima determinadas, e das eventuais medidas adotadas pela Caixa, em decorrência do seu dever de fiscalizar e zelar pela correta execução das avenças:

9.2.1 falta de comprovação da realização dos serviços aditados às obras do centro de Breves, Marabá e Santarém, conforme verificado nos contratos 47/2009 (Centro de Recuperação de Breves - Contrato de Repasse 207.485-36/2006), 21/2011 (Centro de Recuperação de Marabá - Contrato de Repasse 278.467-08/2008) e 46/2010 (Centro de Recuperação de Santarém - Contrato de Repasse 268.831-09/2008)

9.2.2. contratação de obras com projetos deficientes, que não permitem aferir os quantitativos das planilhas orçamentárias e não possuem as respectivas memórias de cálculo e o detalhamento do projeto de terraplanagem, conforme verificado nos contratos 47/2009, 21/2011 e 46/2010, em afronta ao art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993;

9.2.3. atraso injustificado na obra do Centro de Recuperação de São Félix do Xingú, contrato 50/2011 (Contrato de Repasse 207.804-97/2006), em desacordo com o art. 57, §2º, da Lei 8.666/1993;

9.2.4. manifestação favorável à proposta de aditamento do contrato relativo à construção do Centro de Recuperação de São Félix do Xingu, em valor correspondente a 81,13% do inicialmente contratado, cuja necessidade e regularidade não foram devidamente comprovadas;

9.2.5. substituição do reservatório em concreto armado por reservatório metálico, sem a devida formalização, na execução do objeto do contrato 47/2009, relativo ao Centro de Recuperação de Breves, em desacordo com o previsto no art. 65, inciso I, alínea "a", da Lei 8.666/1993;

9.2.6. fiscalização deficiente das obras dos presídios, especialmente no que toca ao controle tecnológico do concreto utilizado, conforme verificado nos contratos 47/2009, 46/2010 e 21/2011, em afronta os artigos 67, 69 e 70 da Lei 8.666/1993;

9.3. determinar, nos termos do art. 250, II, do Regimento Interno do TCU, à Secex/PA que monitore o cumprimento das determinações acima;

9.4. enviar cópia da deliberação que vier a ser adotada, acompanhada dos respectivos relatório e voto, ao Tribunal de Contas do Estado do Pará, para a adoção das providências que julgar cabíveis acerca das irregularidades identificadas no presente relatório de auditoria;

9.5. enviar cópia da deliberação que vier a ser adotada, acompanhada dos respectivos relatório e voto à Caixa Econômica Federal, ao Departamento Penitenciário Nacional-Depen e ao Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados;

9.6. dar por atendida a presente Solicitação do Congresso Nacional, sem prejuízo de que a comissão solicitante seja cientificada do resultado do monitoramento das determinações ora exaradas

ENTIDADE :

Entidade: Governo do Estado do Pará

Interessados :

Interessados/Responsáveis: Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados

Representante do MP :

não atuou

Unidade técnica :

Secretaria de Controle Externo - PA (Secex-PA)

Classe :

CLASSE II

Advogado :

não há

Quórum:

13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (Presidente), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz e Raimundo Carreiro.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: André Luís de Carvalho

Data sessão :

10/07/2013