PREFEITURA DE SÃO PAULO
CONTROLADORIA GERAL

RELATÓRIO DE AUDITORIA	
Ordem de Serviço:	N° 13/2016/CGM
Unidade Auditada:	Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras
Período de Realização:	20/06/2016 a 15/07/2016

SUMÁRIO EXECUTIVO

Sr. Coordenador,

Este relatório apresenta o resultado da auditoria referente à OS n.° 13/2016, realizada na Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras - SIURB, com o objetivo de examinar a contratação e a execução do Contrato nº 102/SIURB/2012, originado da Ata de Registro de Preços nº 007/SIURB/2011. A referida Ata tinha como finalidade o registro de preços para prestação de serviços de manutenção e conservação de obras de arte especiais da cidade de São Paulo. O objeto da Contratação nº 102/SIURB/2012, por sua vez, consistiu em prestação de serviços de manutenção e conservação do Viaduto Alcântara Machado – Agrupamento III (Sé – Vila Mariana).

A contratação foi motivada por relatório elaborado por engenheiros da empresa JOFEGE, detentora da Ata de Registro de Preços, e por engenheiro da SPObras, no qual ficou constatada a necessidade de reparos estruturais, em virtude de desagregação de concreto e exposição de armaduras; a necessidade de troca dos materiais que compunham as juntas de dilatação; e a necessidade de reparação de guarda-corpos e passeios. No processo nº **2012-0.158.440-6**, encontra-se a documentação referente ao contrato, enquanto, no processo nº **2011-0.159.135-4**, encontra-se a documentação referente à Concorrência nº 033/11/SIURB, que originou a Ata registro de preços. O valor total dos serviços do Contrato nº 102/SIURB/2012 foi de R$ 5.623.926,13.

No decorrer da execução contratual, foram realizados três termos de aditamento, sendo dois (nºs 001/102/SIURB/12/2013 e 002/102/SIURB/12/2013) referentes à prorrogação de prazos, os quais acresceram 240 dias ao prazo de execução inicial de 240 dias, e um (nº 003/102/SIURB/12/2013) referente à alteração dos quantitativos nos serviços previstos no escopo do contrato.

O detalhamento das ações executadas nesta auditoria está descrito no (s) anexo (s) deste relatório, a saber:

Anexo I – Descritivo;
Anexo II – Escopo e Metodologia;

Do resultado dos trabalhos, destacamos os seguintes achados:

1. Inexistência de Projeto Básico adequado;
2. Exclusão do serviço de troca de juntas de dilatação, com possível dano ao erário;
3. Insuficiência das justificativas para prorrogação de prazo do Contrato nº 102/SIURB/12 com possível dano ao erário;
4. Falhas na fiscalização da execução do objeto do Contrato nº 102/SIURB/2012;
5. Falhas de planejamento na execução do objeto;
6. Pagamentos em duplicidade, com dano ao erário de R$ 183.592,96, em valores da época.

Informada sobre os problemas encontrados, a Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras se manifestou através do Ofício nº 730/SIURB.G/2016, na data de 29/08/2016. Suas respostas seguem copiadas na íntegra, quando existentes, após cada constatação sob o título Manifestação da Unidade, Plano de Providências e Prazo de Implementação, seguidas da Análise da Equipe de Auditoria e das respectivas Recomendações.

Recomendamos o encaminhamento deste relatório para a Corregedoria Geral do Município, visando à adoção das providências cabíveis para definição de eventuais responsabilidades administrativas, disciplinares, civis e político-administrativas, diante das irregularidades constatadas.

São Paulo, 01 de dezembro de 2016.

CONSTATAÇÃO 001 – Inexistência de Projeto Básico Adequado.

A análise dos processos relativos ao Contrato nº 102/SIURB/2012 e à Ata de Registro de Preços nº 007/SIURB/2011 permitiu evidenciar a inexistência de projeto básico adequado para a contratação do serviço de manutenção e conservação do Viaduto Alcântara Machado.

A Lei nº 8.666/1993 é clara, em seu artigo sétimo, quando afirma que as licitações para a execução de obras obedecerão à seguinte sequência: **projeto básico**, **projeto executivo** e **execução das obras e serviços**. Afirma ainda que a execução de cada etapa será obrigatoriamente precedida da conclusão e aprovação, pela autoridade competente, dos trabalhos relativos às etapas anteriores.

O Decreto nº 44.279/2003 do Município de São Paulo corrobora, em seu artigo segundo, o disposto na lei de licitações: o processo de licitação, devidamente autuado, deverá ser instruído, conforme o caso, com os seguintes elementos: (...) IV – projeto básico (...). A súmula nº 261 de 30/06/2010 do Tribunal de Contas da União - TCU, por sua vez, reitera: em licitações de obras e serviços de engenharia, é necessária a elaboração de projeto básico adequado e atualizado, assim considerado aquele aprovado com **todos os elementos** descritos no artigo sexto, inciso IX, da Lei nº 8.666/1993.

A Lei nº 8.666/1993 define projeto básico como conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, (...) elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos: desenvolvimento da solução escolhida de forma a fornecer visão global da obra e identificar todos os seus elementos constitutivos com clareza; 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 (...); 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; 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; 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; e, finalmente, orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados.

Uma das consequências da não existência de projeto básico adequado é a ausência de previsão explícita, no contrato, de itens essenciais para obras de engenharia, tais como mobilização e desmobilização, administração local, canteiro de obras, placa da obra e *as built*, por exemplo, que deveriam estar discriminados no orçamento.

Ademais, não se verificou a existência de desenhos e plantas preliminares que servissem para aferir quantitativos com maior precisão, não sendo possível ratificar os quantitativos calculados pela Contratada e atestados pela fiscalização. Na última planilha, após "replanilhamento", dos 41 serviços orçados, 2 foram acrescidos (não existiam no orçamento original), e 33 tiveram

quantitativos aumentados ou diminuídos, com variação de 10% até 340%. Em termos de valor, isso representa em torno de 95% do valor original do contrato. Foi suprimido um valor de R$1.708.636,51, referente ao serviço de troca das juntas, que representa 30,4% do orçado inicialmente, compensados por acréscimos nos quantitativos dos demais serviços – não havendo alteração do valor contratual. Isso demostra que a inexistência de projeto básico adequado, em fase anterior à contratação, impede a realização de um orçamento ajustado baseado em quantitativos mais precisos e realistas.

Diante o exposto, a auditoria entende que a ausência de projeto básico adequado pode ser causa fundamental por que determinados achados, à frente detalhados, puderam ser constatados. É preciso ainda registrar que o fato de se ter adotado o sistema de registro de preços para a contratação em questão não elimina as exigências impostas pela Lei nº 8.666/1993 e demais legislações aplicáveis.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE: Através do Ofício nº 730/SIURB.G/2016, de 29 de agosto de 2016, a Superintendência de Obras Viárias da Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras manifestou-se da seguinte forma:

"O Contrato em questão teve sua origem em Ata de Registro de Preços, analisada e aprovada pela Comissão de Licitação e participantes, uma vez que poderia haver questionamentos por parte de alguns licitantes participantes.
Conforme define a Lei nº 8.666/1.993, projeto básico é o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, elaborados com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares.
O Contrato de Ata de Registro de Preços, contém os elementos descritos acima, sem o qual seria impossível determinar tipos de recuperações padrão, memorial descritivo das intervenções, especificações técnicas e orçamento.
Segue em anexo ao final, plantas de localização das intervenções e detalhamento das mesmas."

PLANO DE PROVIDÊNCIAS
Não informado pela Unidade.

PRAZO DE IMPLEMENTAÇÃO
Não informado pela Unidade.

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA
No entendimento da Equipe de Auditoria, não prospera a argumentação da Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras, através da qual foi indicado que a Ata de Registro de Preços nº 007/SIURB/2011 conteria todos os elementos do projeto básico. Tal Ata serviu para registrar preços de serviços que poderiam ser utilizados em diversas situações, desde que em conformidade com seu objeto, não sendo aplicável somente ao caso do Contrato nº 102/SIURB/2012.

Para que fosse aplicável à situação contratada, teria sido necessária a elaboração de projeto específico, através do qual as quantidades de materiais e serviços poderiam ser levantadas com precisão.

Em outras palavras, nessa situação, em que o preço e a descrição dos serviços futuros estão fixados pela ata, o projeto básico completo seria, portanto, o conjunto de elementos pelos quais os quantitativos poderiam ser estimados de forma precisa e, por consequência, o próprio valor total do futuro contrato.

Dessa forma, reafirma-se que não foram evidenciados croquis, plantas, desenhos e qualquer tipo de documento gráfico que possibilitasse aferir "*a priori*" os quantitativos de serviços e materiais que foram contratados, bem como os quantitativos que foram acrescidos em "replanilhamento". Os únicos documentos gráficos apresentados foram as plantas denominadas "*as built*", as quais teriam sido elaboradas ao término da execução da obra e serviriam para indicar graficamente a localização global, e não pontual, dos serviços que de fato teriam sido realizados.

Agrega-se, aqui, entendimento do Instituto Brasileiro de Auditorias de Obras Públicas - IBRAOP sobre projeto básico, disposto na Orientação Técnica IBR nº 001/2006, que visa complementar a argumentação utilizada por essa equipe de auditoria:

"[O Projeto Básico] deve estabelecer com precisão, através de seus elementos constitutivos, todas as características, dimensões, especificações, e as quantidades de serviços e de materiais, custos e tempo necessários para execução da obra, ***de forma a evitar alterações e adequações durante a elaboração do projeto executivo e realização das obras****. Todos os elementos (...) devem ser elaborados por profissional legalmente habilitado, sendo* ***indispensável o registro da respectiva Anotação de Responsabilidade Técnica****, identificação do autor e sua assinatura em cada uma das peças gráficas e documentos produzidos.".*

Registra-se que também não foi identificada Anotação de Responsabilidade Técnica referente a projeto básico, o que corrobora o argumento da equipe de auditoria.

RECOMENDAÇÃO 1
Recomenda-se que a SIURB atente para as disposições legais e técnicas, naquilo que concerne à execução de projetos básicos, principalmente no que diz respeito à inclusão de peças gráficas, desenhos e detalhamentos que permitam determinar os quantitativos dos serviços e estimar prazos com razoável precisão. Tais peças gráficas devem ser datadas e assinadas pelo responsável técnico.

RECOMENDAÇÃO 2
A equipe de auditoria recomenda à SIURB que, quando forem utilizadas atas de registro de preços para obras de recuperação estrutural, seja exigida a elaboração de projetos específicos, bem como que os contratos decorrentes prevejam etapa de elaboração de projeto executivo anterior à execução, a qual deverá iniciar somente após aprovação por autoridade competente.

CONSTATAÇÃO 002 – Inexecução do Serviço que motivou a Contratação.

Em relatório realizado pela empresa JOFEGE e pela SPObras, em 26/04/2012, disposto nas fls. 2 a 9 do processo nº 2012-0.158.440-6, foi constatado pelos engenheiros, **em suas palavras**, que "*as juntas estão danificadas, inclusive os berços, e, que deverão ser reconstruídas, pois estão cobertas com asfalto ou bem abertas e cheia de detritos. Tal situação esta causando travamento das juntas, impedindo a estrutura de se movimentar, o que é prejudicial. Por outro lado a falta de vedação das mesmas esta provocando infiltrações que vem afetando as partes estruturais do viaduto*."

Com relação à estrutura, "*foram detectados vários pontos com infiltrações, armaduras expostas e oxidadas, concreto desagregado com desplacamento do cobrimento da armadura. Tal processo de deterioração devido as intempéries, poluição atmosférica, falta de manutenção e tratamento*

protetor com a vida útil esgotada esta comprometendo inúmeras partes estruturais do viaduto que requer cuidados imediatos."

Os engenheiros afirmam ainda que "... ***o viaduto requer intervenções a mais breve possível, principalmente no que diz respeito às juntas, que contribui para o agravamento dos problemas estruturais****, e, também quanto a recuperação dos passeios e gradis que estão em situação precária*."

Em avaliação técnica, disposta na fl. 43, o motivo apresentado para desagregação de concreto foi "*expansão interna, que ocorre em função da oxidação das armaduras ou pelo aumento do volume de concreto por absorção da água*."

Na fl. 44, por fim, reafirma-se a necessidade da realização da manutenção das juntas: "... ***encontram-se comprometidas****, seja pela vida útil do material selante, que já está vencida, seja pela oxidação das armaduras que provoca o desprendimento das camadas superficiais, ficando totalmente exposta à ação de intempéries provocando o processo de corrosão, perda da secção;* ***colocando em risco a segurança e estabilidade dos elementos estruturais***.". Esse relatório motivou a contratação em tela.

Durante a auditoria realizada, verificou-se que a troca das juntas de dilatação, previstas no Contrato nº 102/SIURB/12, não foi realizada, em contradição à motivação inicial. A não substituição das juntas foi aprovada pelo Termo de Aditamento 003/102/SIURB/12/2013, em 18/11/2013. Dois meses antes, a Contratada encaminhara carta à SIURB solicitando aprovação de quadro comparativo ("replanilhamento"), onde justificou a não realização da manutenção das juntas, alegando que havia necessidades mais urgentes: "*execução dos serviços de recuperação estrutural, em função das condições reais de risco do viaduto; necessidade de tratamento protetor da superfície de concreto; e subavaliação dos quantitativos iniciais*."

Não foi evidenciado nenhum relatório ou laudo técnico que embasasse a decisão de postergar a troca das juntas de dilatação para uma segunda etapa.

Segundo a norma DNIT nº 092/2006-ES, junta de dilatação é uma separação física entre duas partes de uma estrutura, para que estas partes possam se movimentar sem transmissão de esforço entre elas. A presença de material rígido ou de material de preenchimento que tenha perdido a sua elasticidade produz tensões indesejáveis na estrutura, podendo ocasionar fissuras nas lajes adjacentes à junta, com possibilidade de se propagar às vigas e pilares próximos. Ainda conforme a norma, as juntas de dilatação têm vida útil muito menor que as pontes da qual fazem parte, devendo ser inspecionadas regularmente e mantidas livres de detritos. Diante dessa normativa, somada à própria motivação da contratação demonstrada em relatório, não é razoável aceitar as justificativas apresentadas pela empresa a fim de suprimir parcela do objeto.

Em vistoria realizada no Viaduto Alcântara Machado pela equipe de auditoria, na data de 05 de julho de 2016, foi possível observar o estado precário das juntas de dilatação do viaduto. Nas fotos 1 e 2, a seguir, visualiza-se a cobertura de juntas com asfalto, comprometendo o funcionamento do pavimento, que inevitavelmente fissuraria nessas regiões, devido à dilatação térmica e movimentação da estrutura. Nas fotos 3 e 4, evidencia-se marcas de infiltrações que contribuem para deterioração da estrutura. Nas fotos 5 e 6, verifica-se a presença de vegetação no interior das juntas, que contribuem para deterioração do concreto adjacente. Essas fotos representam o que, no presente, caracteriza quase que a totalidade das juntas do viaduto.

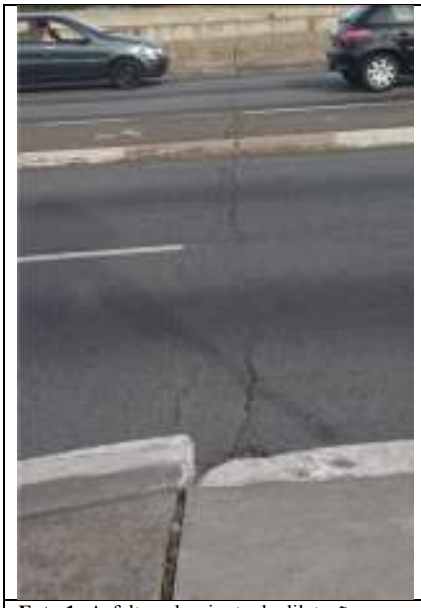


Foto 1: Asfalto sobre junta de dilatação.	**Foto 2:** Asfalto sobre junta de dilatação.	**Foto 3**: Infiltrações contribuindo para deterioração da estrutura.

Foto 4: Manifestação de infiltrações e deterioração do concreto.	**Foto 5:.** Vegetação crescendo dentro das juntas e manifestações de infiltrações.	**Foto 6**: Vegetação crescendo dentro das juntas, contribuindo para desagregação do concreto adjacente.

Em síntese, conforme exposto acima, o objeto do contrato foi alterado, qualitativa e quantitativamente, ao se excluir os itens referentes à troca de juntas de dilatação e rever os quantitativos dos demais itens. A sua má conservação, estado atual encontrado, onerará, de forma real, a Administração, pois não só o gasto com sua efetiva manutenção será necessário, mas também novos gastos com recuperação das estruturas de vigas e pilares, as quais têm o processo de deterioração acelerado, em virtude de infiltrações.

As fotos 7 e 10, a seguir, demonstram a deterioração de elementos estruturais possivelmente relacionada a infiltrações. As fotos 8 e 9 demonstram deterioração que não necessariamente estão relacionadas a infiltrações, mas também foi evidenciada no momento da vistoria. A auditoria não pode confirmar se reparos foram realizados nesses elementos, em específico, porque inexiste *as built*, plantas ou qualquer desenho que indique quais áreas do viaduto foram reparadas. Todavia, não se pode descartar que a deterioração verificada não esteja relacionada com infiltrações provenientes das juntas de dilatação que não foram reparadas. Não se pode descartar, ainda, caso tais elementos tenham de fato sido reparados, eventual má qualidade dos materiais ou inadequação da técnica de reparação estrutural como causas contribuintes para a deterioração evidenciada.

Foto 7: Desagregação do concreto e exposição de armadura.

Foto 8: Desagregação do concreto e exposição de armadura.

Foto 9: Fissuração em borda de pilar.

Foto 10: Desagregação do concreto e exposição de armaduras.

Finalmente, segundo o que foi informado pela SIURB, ainda não há previsão para realização dos devidos reparos nas juntas de dilatação do Viaduto Alcântara Machado. A ausência de um plano de manutenção contribui, de forma direta, para a diminuição de sua vida útil. Registra-se que a área técnica da SIURB manifestou-se, por meio do Ofício nº 346/2016, em resposta a questionamento da CGM sobre a existência de risco de desabamento/ruína do Viaduto Alcântara Machado, com consequente exposição de risco à vida dos usuários, da seguinte forma: "*o viaduto é vistoriado regularmente, não foram identificados sinais aparentes de comprometimento estrutural*.".

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE: Através do Ofício nº 730/SIURB.G/2016, em 29 de agosto de 2016, a Superintendência de Obras Viárias da Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras manifestou-se da seguinte forma:

"Afirma a CGM, em seu relatório de auditoria, que a JOFEGE teria deixado de executar um dos serviços previstos no contrato sem justificativa cabal, o que teria resultado, supostamente, em prejuízo ao erário.
Isso porque a previsão inicial do contrato era de que seriam executados serviços de substituição das juntas de dilatação, o que não foi feito. Além disso, colaciona a Controladoria relatórios da JOFEGE e da SPObras que indicavam a necessidade de realização de manutenção/substituição

das juntas de dilatação, uma vez que estavam em péssimas condições e danificando a estrutura do viaduto, de modo que, em tese, a ausência de realização desse serviço não se justificaria.
Contudo, não prosperam os apontamentos daquela Controladoria. Como foi demonstrado – e como será novamente – são absolutamente válidas e plausíveis as alegações da JOFEGE pelas quais não foram executados os serviços relativos à substituição das juntas de dilatação.
Como se viu, o objeto do certame era a execução de obras relativas à recuperação estrutural do Viaduto Alcântara Machado. Assim, é possível notar que o objetivo principal na contratação analisada, seria a manutenção da estrutura do viaduto.
Dentre os serviços decorrentes da recuperação estrutural, deveriam ser substituídas as juntas de dilatação, uma vez que as existentes no viaduto apresentavam inadequadas condições de conservação, causando infiltração nas estruturas.
Para o início da execução dos serviços foi feita uma avaliação técnica inicial, através da qual a contratante detectou e informou à JOFEGE os pontos do viaduto que mereciam intervenção imediata. Ou seja, através dessa análise, foi estabelecido um critério de prioridade de acordo com as necessidades mais urgentes.
Necessário ressaltar que a Prefeitura do Município de São Paulo tinha por objetivo inicial a reestruturação de todo o viaduto, especialmente a meso e superestrutura. Todavia, invocando a insuficiência financeira da Municipalidade, as equipes de fiscalização dessa Administração entenderam por bem limitar a área que seria objeto de reforma. Definiu-se, com isso, que a área que seria objeto de reestruturação seria aquela próxima da Rua André Leão, que seria a parte mais prejudicada do viaduto.
Não obstante, ficou consignado que caso fossem alocadas novas verbas para a execução das obras, o trecho de reestruturação seria ampliado, a fim de reestruturar a maior parte possível do viaduto.
Dente os serviços reputados urgentes, estava a substituição das juntas de dilatação do viaduto. Diante disso, após a data de 22/02/2013 (data em que foram disponibilizados os valores para a execução dos services), paralelamente à reestruturação do viaduto, a SIURB contatou a Companhia de Engenharia de Tráfego – CET para interdição de faixas do viaduto para viabilizar a substituição das referidas juntas.
Contudo, a negociação entre a SIURB e a CET era sempre prorrogada, uma vez que a interdição de vias no Viaduto Alcântara Machado se mostrava uma questão complicada, tendo em vista o intenso trânsito no local, inclusive nos finais de semana.
Como se sabe, a aplicação de junta de dilatação é sempre impactante para o trânsito, ainda mais em um local de alto fluxo como o viaduto Alcântara Machado. Isto em razão da necessidade de grande período de interdição da via, pois além dos prazos comuns para aplicação/instalação da junta de dilatação, é necessário que a via permaneça interditada durante aproximadamente 72 (setenta e duas) horas após a implantação, que é o período de cura.
Assim, diante da necessidade de prazo razoável de interdição, informou a CET que só seria possível a substituição das juntas de dilatação no período de férias escolares de Janeiro/2014 – uma vez que o fluxo de carros diminui.
Porém, constatou-se que em Janeiro/2014 o contrato já estaria encerrado, sem possibilidade de novas prorrogações – por expressa previsão da ordem de início – razão pela qual, verificou-se que não mais seria possível a execução dos serviços relativos à substituição das juntas de dilatação. Frise-se que essa impossibilidade se deu por fator alheio à conduta da JOFEGE.
Com isso, tem-se as seguintes questões: (i) a JOFEGE estava mobilizada; (ii) havia recursos disponíveis para aplicação da junta de dilatação; (iii) não era possível a aplicação da junta de dilatação em razão da impossibilidade de interrupção do tráfego; e, (iv) a recuperação estrutural de todo o viaduto era necessária e urgente, uma vez que parte dessa estrutura estaria oferecendo riscos.

Ora, diante desse impasse – pela impossibilidade de aplicação da junta de dilatação – decidiu a SIURB ampliar o local de recuperação estrutural do viaduto, que era tão necessária quanto à aplicação de junta de dilatação. Por essa razão foi feito replanilhamento, de modo a adequar os quantitativos em razão dos acréscimos (aumento da área de recuperação estrutural) e supressão (dos serviços de substituição da junta de dilatação). Houve, portanto, por decisão exclusive da contratante, uma mera substituição de um serviço por outro, diante da impossibilidade de execução de um deles, por fatores alheios à contratada.

Em uma breve reflexão, inclusive, é possível afirmar que a recuperação estrutural seria até mais importante e urgente do que a aplicação de junta de dilatação. Veja, a junta de dilatação serve para minimizar o atrito das estruturas que compõem o viaduto, de modo a fazê-lo se movimentar para diminuir o impacto.

Não existindo junta de dilatação – ou estando estas desgastadas – as estruturas que compõem o viaduto entrarão em atrito, o que pode resultar em rachaduras e trintas nas estruturas, representando inclusive um risco de queda.

O que motivou o procedimento licitatório que resultou na contratação da empresa JOFEGE foi justamente a necessidade de recuperação estrutural do referido Viaduto. Conclui-se, daí, que as estruturas do viaduto já se encontravam em condições precárias, razão pela qual foi necessária a contratação da empresa.

Assim, fazendo a recuperação estrutural afastar-se-ia riscos imediatos, e, com isso, posteriormente, seria possível a aplicação da junta de dilatação, ainda que em momento posterior. Vale dizer, a recuperação estrutural do viaduto permite que ele continue em funcionamento até que seja possível a substituição da junta de dilatação, sem oferecer qualquer risco.

Segundo informado pela fiscalização, como haviam sido disponibilizados recursos para as obras de reestruturação e diante da impossibilidade de interdição do trânsito local para substituição das juntas de dilatação, optou-se pela ampliação da área de recuperação estrutural, a fim de fazer bom uso daqueles valores destinados a essa obra. De fato, não era razoável exigir que a contratante determinasse a desmobilização da JOFEGE, uma vez que a reestruturação do restante do viaduto mostrava-se necessária.

Aliás, como informado anteriormente, o objetivo inicial da contratante era a recuperação estrutural de todo o viaduto, o que só não foi objeto da ordem de início em razão de alegada insuficiência financeira da Prefeitura. Assim, em face da impossibilidade de execução dos serviços de substituição da junta de dilatação, os valores que seriam destinados para esses serviços puderam ser revertidos para a recuperação estrutural de outra parte do viaduto.

Informa-se, ademais, que cerca de 20% (vinte por cento) de todo o viaduto foi objeto de recuperação estrutural. Importante notar que não houve execução de obra desnecessária. Todas as providências tomadas pela JOFEGE na reestruturação do viaduto eram incontestavelmente necessárias, e foram revertidas em benefício dos munícipes.

Assim, nota-se que a não execução da substituição das juntas de dilatação se deu por fato não atribuível à JOFEGE, que se limitou a cumprir as ordens emanadas pelo Poder Público. Além disso, embora não tenham sido executados os serviços de substituição das juntas de dilatação, foram executadas outras obras objeto do certame, correspondentes à recuperação estrutural."

PLANO DE PROVIDÊNCIAS
Não informado pela Unidade.

PRAZO DE IMPLEMENTAÇÃO
Não informado pela Unidade.

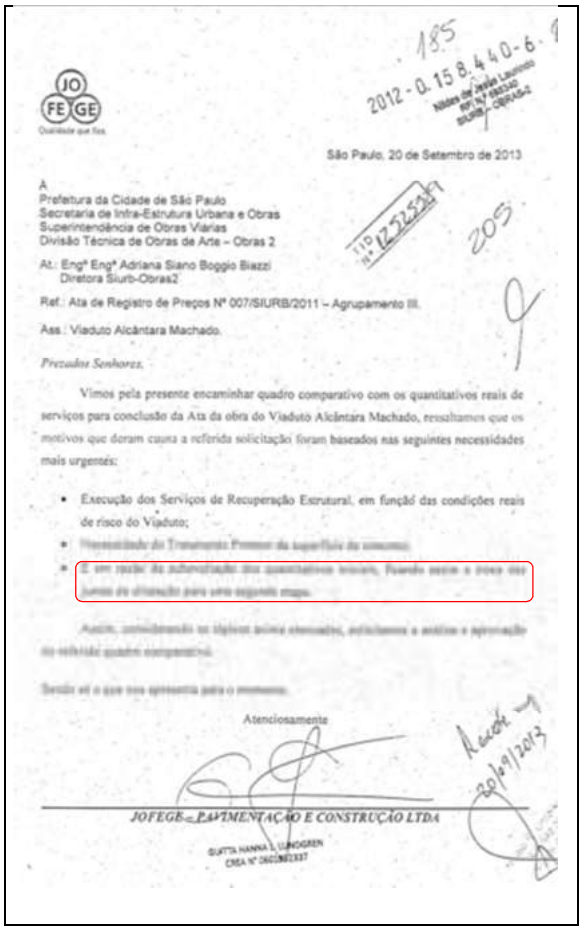
ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Através do que foi manifestado, no Ofício nº 730/SIURB.G/2016, e do que consta nos autos do processo de contratação, é possível afirmar que não há registros de eventual invocação de insuficiência financeira por parte da Administração. Também não há registro de decisão com o intuito de limitar a área que seria objeto de recuperação estrutural, bem como de consignação da possibilidade de alocação de novas verbas para a ampliação do trecho a ser reestruturado.

Soma-se a isso a ausência de registros, em meios físicos, da fiscalização, confirmada pela SIURB em resposta a questionamento desta CGM/SP. Assim sendo, entende-se que as alegações apresentadas não têm sustentação.

A alegação de que, somente após a data de 22/02/2013, quando teriam sido disponibilizados os recursos para a execução dos serviços, a SIURB teria contatado a CET para interdição de faixas do viaduto, a fim de viabilizar a substituição das juntas de dilatação, não parece ser razoável, visto que a execução de tal serviço já estava prevista no cronograma físico-financeiro inicial para o mês de agosto de 2012 (Quadro 2); e porque, até fevereiro de 2013, cerca de 32% do total do valor contratual já havia sido pago, o que evidencia disponibilidade de recursos (Quadro 1), não o contrário.

Já a alegação da impossibilidade na realização da troca das juntas de dilatação fora do período de férias (janeiro), conforme determinação da CET, não parece razoável, visto que, analisando-se os registros do processo nº 2012-0.158.440-6, em nenhum momento, a contratada menciona a restrição imposta pela CET, como uma das justificativas para as necessidades de prorrogações de prazo, tampouco a exclusão do serviço de troca de juntas de dilatação. Segue, abaixo, carta da contratada, emitida em 20/09/2013, solicitando a exclusão do serviço de troca de juntas de dilatação:



São Paulo, 20 de Setembro de 2013

A
Prefeitura da Cidade de São Paulo
Secretaria de Infra-Estrutura Urbana e Obras
Superintendência de Obras Viarias
Divisão Técnica de Obras de Arte – Obras 2

At.: Engª Engª Adriana Siano Boggio Biazzi
Diretora Siurb-Obras2

Ref.: Ata de Registro de Preços Nº 007/SIURB/2011 – Agrupamento III.

Ass.: Viaduto Alcântara Machado.

Prezados Senhores,

Vimos pela presente encaminhar quadro comparativo com os quantitativos reais de serviços para conclusão da Ata da obra do Viaduto Alcântara Machado, ressaltamos que os motivos que deram causa a referida solicitação foram baseados nas seguintes necessidades mais urgentes:

- Execução dos Serviços de Recuperação Estrutural, em função das condições reais de risco do Viaduto;
- [illegible]
- [illegible]

[illegible]

Atenciosamente

JOFEGE – PAVIMENTAÇÃO E CONSTRUÇÃO LTDA

Adicionalmente, entende-se que antever a necessidade de interrupção de tráfego para realização dos serviços é pressuposto do planejamento, componente do projeto básico, e, portanto, deve anteceder à execução. A equipe de auditoria reafirma que a necessidade de interrupção de tráfego era perfeitamente previsível e programável e, portanto, não deve ser considerada como justificativa para atrasos e para a não realização das trocas de juntas de dilatação.

Em determinado trecho da manifestação da Unidade, é afirmado que:

"... é possível afirmar que a recuperação estrutural seria até mais importante e urgente do que a aplicação de junta de dilatação. Veja, a junta de dilatação serve para minimizar o atrito das estruturas que compõem o viaduto, de modo a fazê-lo se movimentar para diminuir o impacto."

Em trecho seguinte, entretanto, afirma-se:

"*Não existindo junta de dilatação – ou estando estas desgastadas – as estruturas que compõem o viaduto entrarão em atrito, o que pode resultar em rachaduras e trintas nas estruturas, representando inclusive um risco de queda."*

Os excertos supracitados são contraditórios, fragilizando a justificativa da Secretaria.

No que diz respeito à abrangência da execução, de acordo com o item 1.2 da cláusula primeira do contrato: *"os serviços a executar estão relacionados no Termo de Referência, Anexo IX e Especificações Gerais integrantes do Contrato",* no entanto, nenhum desses documentos possui informações detalhadas definindo as áreas do viaduto que seriam de fato abrangidas pelo escopo do contrato.

RECOMENDAÇÃO 1
Recomenda-se que a SIURB, nos próximos contratos de obras e serviços de engenharia, exija da contratada a elaboração de cronograma físico detalhado, inerente à execução do objeto contratual, o qual deve ser factível, demonstrando as principais atividades (caminho crítico), com os respectivos responsáveis e os prazos de execução. Podem ser utilizadas ferramentas gerenciais como Gráficos Gantt, por exemplo.

RECOMENDAÇÃO 2
Recomenda-se que o acompanhamento sobre a execução dos contratos de serviços e obras de engenharia vindouros seja realizado com base no cronograma físico detalhado citado na recomendação 1, bem como fiscalizado pela Administração Municipal de forma periódica, tendo em vista que o cronograma físico não deve ser apenas elemento simbólico, mas sim um instrumento de controle e planejamento.

RECOMENDAÇÃO 3
Recomenda-se que a SIURB desenvolva uma sistemática de planejamento e controle das necessidades de manutenções preventivas e corretivas de todas as obras de sua responsabilidade. No caso específico do Contrato nº 102/SIURB/2012, recomenda-se que a pendência da troca das juntas de dilatação seja registrada e controlada para futura execução.

RECOMENDAÇÃO 4
Recomenda-se que a SIURB elabore estudo preliminar junto à CET a fim de viabilizar intervenções em estruturas que necessitem de interrupção total ou parcial do tráfego, definindo rotas alternativas, desvios do tráfego, sinalização apropriada e os períodos do ano mais adequados para realização dos serviços. Esse estudo deve permitir agilidade na execução em tais tipos de intervenções.

CONSTATAÇÃO 003 – Insuficiência das justificativas para prorrogação de prazo do Contrato nº 102/SIURB/12 com possível dano ao erário.

Conforme o art. 57, da Lei nº 8.666/1993, parágrafo primeiro, os prazos de início de etapas de execução, de conclusão e de entrega admitem prorrogação, mantidas as demais cláusulas do contrato e assegurada a manutenção de seu equilíbrio econômico-financeiro, desde que ocorra algum dos seguintes motivos, devidamente autuados em processo: alteração do projeto ou especificações, pela Administração; superveniência de fato excepcional ou imprevisível, estranho à vontade das partes, que altere fundamentalmente as condições de execução do contrato; interrupção da execução do contrato ou diminuição do ritmo de trabalho por ordem e no interesse da Administração; aumento das quantidades inicialmente previstas no contrato, nos limites permitidos por esta Lei; impedimento de execução do contrato por fato ou ato de terceiro reconhecido pela Administração em documento contemporâneo à sua ocorrência; e omissão ou atraso de providências a cargo da Administração, inclusive quanto aos pagamentos previstos de que resulte, diretamente, impedimento ou retardamento na execução do contrato.

As justificativas apresentadas para concessão de aumento de prazo de execução não se enquadram em nenhum dos casos previstos em lei. O prazo inicial de conclusão do contrato era de 240 dias corridos.

Durante a execução, a Contratada solicitou duas prorrogações de prazo que totalizaram 240 dias a mais. Tais prorrogações foram aceitas pela Administração e aprovadas através dos aditamentos: Termo de Aditamento nº 001/102/SIURB/12/2013, em 18/04/2013, e Termo de Aditamento nº 002/103/SIURB/12/2013, em 19/07/2013.

A justificativa da empresa para solicitar a primeira prorrogação de prazo foi: "*... remoção de interferências não previstas, necessidade de implantação de desvios específicos, devido ao grande fluxo de usuários da via, bem como os diversos aspectos técnicos encontrados durante a execução dos serviços*...". Já a para solicitar a segunda prorrogação de prazo foi: "*... dificuldade de acesso aos locais de trabalho, devido à necessidade de remanejamento de instalações existentes no mesmo tais como: estacionamento, academia de boxe e entidade de assistência social, todas em funcionamento*...".

Conforme exposto anteriormente, o contrato foi motivado por relatório de vistoria precedente realizada, não sendo razoável admitir que tais fatos não pudessem ser previstos em fase de planejamento, anterior à execução.

Também, entende-se que tais prorrogações podem ter onerado a Administração, visto que, mesmo que elas tenham sido analisadas e aprovadas sob o ponto de vista técnico e jurídico, os custos do contrato, especificamente aqueles vinculados ao tempo de execução, foram afetados. Por exemplo, o serviço "andaimes metálicos – fornecimento" teve um custo total de R$ 682.992,00, distribuído em 16 meses. Se considerarmos que o prazo inicial tivesse sido atendido, este custo seria de R$ 341.496,00 (8 meses). As prorrogações causaram um custo adicional de R$ 341.496,00.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE: Através do Ofício nº 730/SIURB.G/2016, em 29 de agosto de 2016, a Superintendência de Obras Viárias da Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras manifestou-se da seguinte forma:

"Com relação ao questionamento das prorrogações contratuais, os fatos acima[1] informados também o motivaram.
Enquanto indefinida a posição da CET acerca da interdição do trânsito e por determinação da contratante, limitou-se a JOFEGE a executar a obra de recuperação estrutural apenas na área do viaduto previamente prevista na ordem de serviço.
Assim, com a decisão da CET – já próxima ao término do prazo contratual – a fiscalização determinou que não mais seria possível a execução dos serviços. Para que não restem dúvidas, afirma-se que não foi possível constatar a impossibilidade de interrupção do trânsito antes, uma vez que a SIURB só iniciou as tratativas para interrupção do tráfego com a CET após a disponibilização dos recursos relativos à substituição das juntas de dilatação, ou seja, após a data de 22 de fevereiro de 2013.
Após a conclusão da fiscalização no sentido de que não seria possível a execução dos serviços de substituição das juntas de dilatação, a contratante determinou que a JOFEGE ampliasse a área que seria objeto de recuperação estrutural do viaduto. Assim, com essa decisão da fiscalização, não houve alternativa senão prorrogar o prazo contratual para viabilizar tal execução.
Verifica-se que todos esses fatos são resultado da indefinição acerca da execução dos serviços de aplicação da junta de dilatação entre a contratante e a CET. Inicialmente, entendia-se que era perfeitamente possível a execução de tais serviços, razão pela qual foi assim determinado.
Em momento posterior, a CET informou a fiscalização acerca da impossibilidade de interdição do trânsito, de modo que, até a decisão da final da companhia de tráfego nesse sentido, a questão ficou indefinida, sendo que nesse período de indefinição só houve condição de avanço das obras relativas a recuperação estrutural do viaduto na área prevista inicialmente na ordem de serviço.
Resta, portanto, justificada a razão pela qual não foram executados os serviços de substituição das juntas de dilatação, bem como a motivo pela qual foram necessários aditamentos ao contrato administrativo, que, frise-se: em nenhum momento superou o período máximo previsto na ordem de início.".

PLANO DE PROVIDÊNCIAS
Não informado pela Unidade.

PRAZO DE IMPLEMENTAÇÃO
Não informado pela Unidade.

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA
As justificativas apresentadas pela Unidade para as prorrogações de prazo são improcedentes, uma vez que os termos de aditamentos nºs 001/102/SIURB/12/2013 e 002/103/SIURB/12/2013, que causaram um provável custo adicional de R$ 341.496,00 à Administração Municipal, não foram motivados, na época, pelo aumento da recuperação estrutural realizada em substituição ao serviço de troca de juntas de dilatação. Os referidos termos de aditamentos são anteriores à solicitação de "replanilhamento" (exclusão do serviço de troca de juntas de dilatação) emitida pela contratada (Quadro 1).

[1] Continuação do relato da Constatação 002.

Além disso, em nenhum momento, a contratada menciona a indefinição quanto à necessidade de interdição do tráfego pela CET, como uma das justificativas para **as necessidades de prorrogações de prazo.** A contratada, na ocasião da solicitação de prorrogação de prazos, justificou da seguinte forma: *"... remoção de interferências não previstas, necessidade de implantação de desvios específicos, devido ao grande fluxo de usuários da via, bem como os diversos aspectos técnicos encontrados durante a execução dos serviços..."* e *"... dificuldade de acesso aos locais de trabalho, devido à necessidade de remanejamento de instalações existentes no mesmo tais como: estacionamento, academia de boxe e entidade de assistência social, todas em funcionamento..."*.

Entende-se que os acontecimentos relatados, na ocasião, como motivadores para os atrasos, na execução dos serviços, eram perfeitamente previsíveis, o que demonstra que houve falha no planejamento, que é etapa essencial para o desenvolvimento de uma obra desse gênero.

Reafirma-se aqui que, a Lei nº 8.666/1993, em seu artigo 57, dispõe que a prorrogação de prazo contratual pode ocorrer, quando devidamente autuado em processo, houver: *"(...) II - superveniência de fato* ***excepcional ou imprevisível****, estranho à vontade das partes, que altere fundamentalmente as condições de execução do contrato (...)"*. Não foi verificada a superveniência de fatos excepcionais ou imprevisíveis que justificassem as prorrogações de prazo concedidas.

RECOMENDAÇÃO 1
Recomenda-se que a SIURB, nos próximos contratos de obras e serviços de engenharia, exija da contratada a elaboração de cronograma físico detalhado, inerente à execução do objeto contratual, o qual deve ser factível, demonstrando as principais atividades (caminho crítico), com os respectivos responsáveis e os prazos de execução. Podem ser utilizadas ferramentas gerenciais como Gráficos Gantt, por exemplo.

RECOMENDAÇÃO 2
Recomenda-se que o acompanhamento sobre a execução dos contratos de serviços e obras de engenharia vindouros seja realizado com base no cronograma físico detalhado citado na recomendação 1, bem como fiscalizado pela Administração Municipal de forma periódica, tendo em vista que o cronograma físico não deve ser apenas elemento simbólico, mas sim um instrumento de controle e planejamento.

RECOMENDAÇÃO 3
Recomenda-se que, nas futuras proposta de prorrogação de prazos, a SIURB, analise os possíveis impactos técnicos, jurídicos e financeiros. No caso em tela (Contrato nº 102/SIURB/12), não obstante os termos de aditamento nºs 001e 002 não gerarem impactos técnicos e jurídicos, houve impactos financeiros, onerando os cofres públicos.

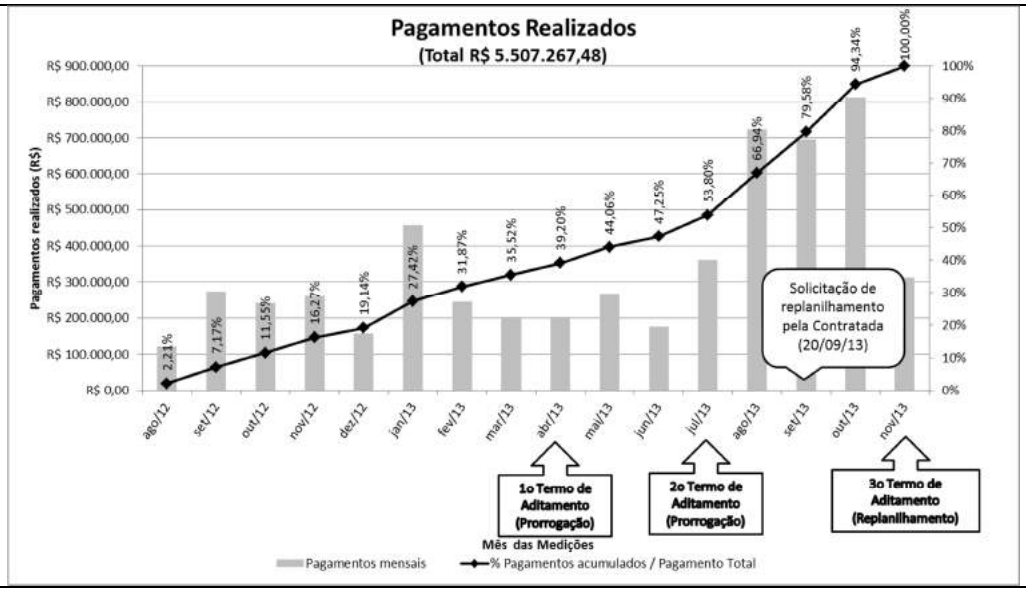
CONSTATAÇÃO 004 – Falha de planejamento do serviço de troca de juntas no Contrato nº 102/SIURB/12.

Outro ponto relevante a destacar é fato de que o cronograma físico-financeiro previa atividades de reconstrução e troca de juntas de dilatação danificadas em todos os meses desde o início do contrato; entretanto, nenhuma atividade foi realizada até a data em que foi solicitada a aprovação da nova planilha orçamentária. É preciso considerar também que a solicitação para supressão de serviços foi feita após treze meses do início do contrato, em 22/08/2012, e três meses antes do seu término em 14/12/2013.

As necessidades alegadas como urgentes poderiam ter sido identificadas e comunicadas, pelo engenheiro responsável, muito antes da data em que foram apresentadas. Em 20/09/2013, data em que a Contratada encaminhou nova planilha de quantitativos, aproximadamente, 67% do valor contratual já havia sido pago e, aproximadamente, 2/3 do valor medido (14ª Medição – set/2013). Ou seja, aproximadamente, 75% do valor contratual já haviam sido executados. Tanto o prazo de execução, quanto o valor orçado para substituição das juntas de dilatação, por conseguinte, já estavam comprometidos.

Valor pago até agosto de 2013: R$ 3.686.822,15
Valor aproximado executado até 20 de setembro 2013: (2/3) * R$ 695.677,63 = R$ 463.785,08
Total: R$ 4.150.607,23 (75,4%)

O gráfico do quadro 1 a seguir ilustra a situação encontrada:



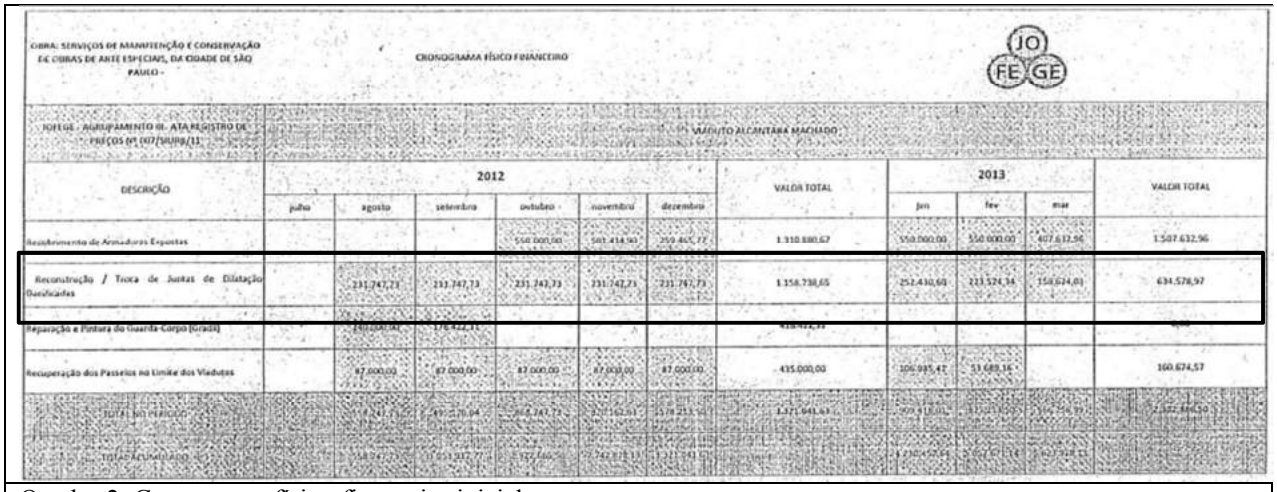
Quadro 1: Gráfico 1 - Pagamentos efetuados.

Ainda pelo gráfico acima, pode-se constatar que, quando da emissão do Termo de Aditamento nº 003/102/SIURB/12/2013, em 18/11/2013, aprovando a nova planilha, mais de 95% do valor orçado já havia sido pago. Na prática, entende-se que os trabalhos da Contratada já estavam considerando a não substituição das juntas de dilatação, antes mesmo da aprovação conforme o respectivo Termo de Aditamento.

Essa informação pode ser confirmada analisando-se o cronograma físico-financeiro apresentado pela empresa JOFEGE na ocasião da solicitação de prorrogação do prazo contratual, em 21/06/2013, quando o serviço de substituição das juntas de dilatação já não estava contemplado no planejamento.

O cronograma físico financeiro, referente ao Termo de Aditamento nº 002/102/SIURB/12/2013, excluiu indevidamente o serviço de troca de juntas e realocou os seus recursos para os demais serviços. O referido termo não tratou de exclusão de serviço, mas somente de prorrogação do prazo contratual. Portanto, sem a aprovação formal da Administração.

A exclusão do serviço de troca de juntas somente foi autorizada com o termo de aditamento 003/102/SIURB/12/2013. Seguem, à frente, os cronogramas físico-financeiros apresentados pela Contratada na celebração do contrato e seus aditamentos, dispostos nas imagens dos Quadros 2, 3 e 4 a seguir:



OBRA: SERVIÇOS DE MANUTENÇÃO E CONSERVAÇÃO DE OBRAS DE ARTE ESPECIAIS, DA CIDADE DE SÃO PAULO -

CRONOGRAMA FÍSICO FINANCEIRO

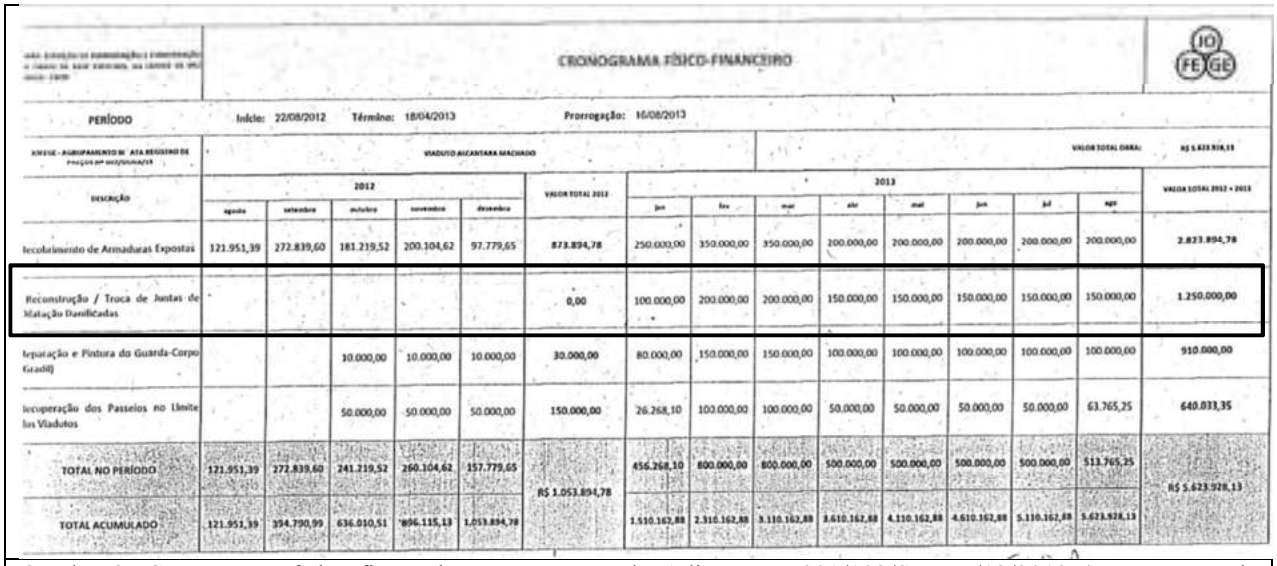
JO FE GE

LOTE 04 - AGRUPAMENTO III - ATA REGISTRO DE PREÇOS Nº 017/SIURB/11

VIADUTO ALCANTARA MACHADO

DESCRIÇÃO	2012						VALOR TOTAL	2013			VALOR TOTAL
	julho	agosto	setembro	outubro	novembro	dezembro		jan	fev	mar	
Recolhimento de Armaduras Expostas				550.000,00	569.414,90	359.467,77	1.310.880,67	550.000,00	550.000,00	407.632,96	1.507.632,96
Reconstrução / Troca de Juntas de Dilatação Danificadas		231.747,73	231.747,73	231.747,73	231.747,73	231.747,73	1.158.738,65	252.430,60	223.524,36	158.624,01	634.578,97
Reparação e Pintura do Guarda-Corpo (Grade)											
Recuperação dos Passeios no Limite dos Viadutos		87.000,00	87.000,00	87.000,00	87.000,00	87.000,00	435.000,00	106.985,47	53.689,16		160.674,57
TOTAL NO PERÍODO											
TOTAL ACUMULADO											

Quadro 2: Cronograma físico-financeiro inicial.



CRONOGRAMA FÍSICO-FINANCEIRO

JO FE GE

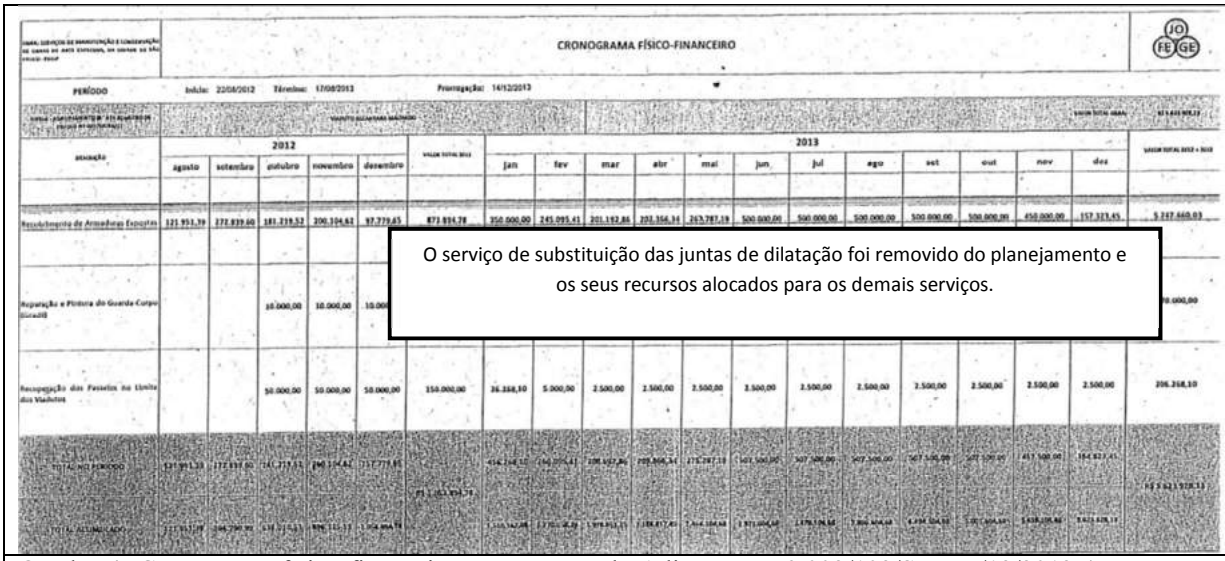
PERÍODO Início: 22/08/2012 Término: 18/04/2013 Prorrogação: 16/08/2013

VIADUTO ALCANTARA MACHADO

VALOR TOTAL OBRA: R$ 5.623.928,13

DESCRIÇÃO	2012					VALOR TOTAL 2012	2013								VALOR TOTAL 2012 + 2013
	agosto	setembro	outubro	novembro	dezembro		jan	fev	mar	abr	mai	jun	jul	ago	
Recolhimento de Armaduras Expostas	121.951,39	272.839,60	181.219,52	200.104,62	97.779,65	873.894,78	250.000,00	350.000,00	350.000,00	200.000,00	200.000,00	200.000,00	200.000,00	200.000,00	2.823.894,78
Reconstrução / Troca de Juntas de Dilatação Danificadas						0,00	100.000,00	200.000,00	200.000,00	150.000,00	150.000,00	150.000,00	150.000,00	150.000,00	1.250.000,00
Reparação e Pintura do Guarda-Corpo (Grade)			10.000,00	10.000,00	10.000,00	30.000,00	80.000,00	150.000,00	150.000,00	100.000,00	100.000,00	100.000,00	100.000,00	100.000,00	910.000,00
Recuperação dos Passeios no Limite dos Viadutos			50.000,00	50.000,00	50.000,00	150.000,00	26.268,10	100.000,00	100.000,00	50.000,00	50.000,00	50.000,00	50.000,00	63.765,25	640.033,35
TOTAL NO PERÍODO	121.951,39	272.839,60	241.219,52	260.104,62	157.779,65	R$ 1.053.894,78	456.268,10	800.000,00	800.000,00	500.000,00	500.000,00	500.000,00	500.000,00	513.765,25	R$ 5.623.928,13
TOTAL ACUMULADO	121.951,39	394.790,99	636.010,51	896.115,13	1.053.894,78		1.510.162,88	2.310.162,88	3.110.162,88	3.610.162,88	4.110.162,88	4.610.162,88	5.110.162,88	5.623.928,13	

Quadro 3: Cronograma físico-financeiro após Termo de Aditamento 001/102/SIURB/12/2013 (Prorrogação de prazo: 120 dias). Processo 2012-0.158.440-6 (fl. 161)



Quadro 4: Cronograma físico-financeiro após Termo de Aditamento nº 002/102/SIURB/12/2013 (Prorrogação de prazo: 120 dias)

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE: Através do Ofício nº 730/SIURB.G/2016, em 29 de agosto de 2016, a Superintendência de Obras Viárias da Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras manifestou sua posição com relação a essa constatação nas manifestações transcritas integralmente nas constatações 002 e 003, dispostas anteriormente.

PLANO DE PROVIDÊNCIAS
Não informado pela Unidade.

PRAZO DE IMPLEMENTAÇÃO
Não informado pela Unidade.

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA
A manifestação da Unidade não esclarece os motivos da exclusão, do serviço de troca de juntas de dilatação, do cronograma físico-financeiro, apresentado pela contratada em 21/06/2013, quando da segunda solicitação de prorrogação de prazo contratual (Termo de Aditamento 002/102/SIURB/12/2013), vide quadro 4.

A contratada somente solicitou o "replanilhamento" (exclusão do serviço de troca de juntas de dilatação) em 20/09/2013 (vide Análise da Equipe de Auditoria da Constatação 002).

RECOMENDAÇÃO
A equipe de auditoria recomenda que, quaisquer alterações qualitativas e/ou quantitativas, no objeto dos contratos vigentes e futuros da SIURB, sejam atendidas pela contratada somente após aprovação formal da Administração Municipal através do devido Termo de Aditamento Contratual, em consonância com o art. 60 da Lei nº 8.666/1993, o qual dispõe que é nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração.

CONSTATAÇÃO 005 - Fragilidades no tocante à fiscalização contratual.

É dever da Administração acompanhar e fiscalizar o contrato para verificar o cumprimento das disposições contratuais, técnicas e administrativas, em todos os seus aspectos, segundo o disposto no art. 67 da Lei 8.666/1993. Consoante o manual Licitações e Contratos – Orientações e

Jurisprudência do TCU (4ª edição, p. 780): "acompanhamento e fiscalização de contrato são medidas poderosas colocadas à disposição do gestor na defesa do interesse público. Toda execução do contrato deve ser fiscalizada e acompanhada por representante da Administração (...). Deve ser mantida pela Administração, desde o início até o final da execução do contrato, equipe de fiscalização ou profissional habilitados, com experiência.".

Ainda, o primeiro parágrafo, do art. 67 da Lei 8.666/1993, impõe que o representante da Administração anotará, em registro próprio, todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinado o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.

Postas essas orientações normativas, confrontando-as com a análise realizada pela auditoria, é possível constatar a existência de possíveis falhas de fiscalização relativas ao Contrato nº 102/SIURB/2012:

- ✓ inexistência de registros de medição detalhados dos serviços executados contendo memórias de cálculo; os números das instruções de serviços, croquis; objeto das medições conforme previsto na Cláusula Sétima do contrato;
- ✓ inexistência de diário de obras ou caderneta de ocorrências ou relatórios ou qualquer registro efetivo realizado pela fiscalização;
- ✓ poucos registros fotográficos, sem ordenação cronológica;
- ✓ inexistência de designação de fiscais substitutos;
- ✓ falta de registro do controle de resíduos da construção civil;

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE: a Superintendência de Obras Viárias da Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras não se manifestou a respeito.

PLANO DE PROVIDÊNCIAS
Não informado pela Unidade.

PRAZO DE IMPLEMENTAÇÃO
Não informado pela Unidade.

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA
Como a Unidade não se pronunciou sobre as falhas de fiscalização, a equipe de auditoria considera que as mesmas realmente ocorreram durante a execução do contrato.

RECOMENDAÇÃO 1
A equipe de auditoria recomenda que seja elaborado um manual prático de fiscalização específico para serviços de manutenção, conservação e realização de obras públicas, incluindo os requisitos básicos provenientes da legislação aplicável; os principais registros comprobatórios; elaboração de lista de verificação (*check list*); boas práticas de fiscalização, entre outras orientações.

RECOMENDAÇÃO 2
Recomenda-se que sejam realizados treinamentos periódicos sobre o manual prático de fiscalização, mencionado na recomendação 1, para os responsáveis pela fiscalização da Unidade, promovendo a discussão, troca de experiências e melhoria contínua do próprio manual.

RECOMENDAÇÃO 3
A equipe de auditoria recomenda que os registros de fiscalização sejam devidamente elaborados e arquivados, tais como registros fotográficos, datados e ordenados cronologicamente; caderno de

ocorrências (diário de obra); atas de reuniões entre fiscalização e contratada; e-mails relevantes; entre outros. Recomenda-se, ainda, que as memórias de cálculo de cada medição, quando fornecidas pela empresa contratada, sejam conferidas e atestadas pelo fiscal do contrato, assim como os demais documentos exigidos previamente ao encaminhamento do pagamento.

CONSTATAÇÃO 006 – Inexistência de ART de Responsável Técnico da Contratada referente ao período aditado

Não foi encontrada Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) correspondente ao período aditado (de 19/04/2013 a 14/12/2013), somente a ART relativa ao período original do contrato, conforme imagem no quadro abaixo. Cumpre salientar que o maior volume de serviços teria sido realizado no período aditado, portanto sem responsável técnico associado a essa execução.

Anotação de Responsabilidade Técnica - ART
Lei nº 6.496, de 7 de dezembro de 1977
Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado de São Paulo
CREA-SP
ART de Obra ou Serviço
92221220121489057
1. Responsável Técnico
ANTONIO FERNANDO GONCALVES SIMOES
Título Profissional: Engenheiro Civil
RNP: 2603469029
Registro: 600603633-SP
Registro: 0143201-SP
Empresa Contratada: JOFEGE-PAVIMENTACAO E CONSTRUCAO LTDA
2. Dados do Contrato
Contratante: Prefeitura do Município de São Paulo
Endereço: Viaduto ALCÂNTARA MACHADO
Cidade: São Paulo
Contrato: 102/SIURB/12
Valor: R$ 5.823.926,13
Celebrado em: 22/09/2012
Ação Institucional:
3. Dados da Obra/Serviço
Endereço: Viaduto ALCÂNTARA MACHADO
Cidade: São Paulo
Data de Início: 22/09/2012
Previsão de Término: 19/04/2013
Finalidade: Infraestrutura
Bairro: BRÁS
UF: SP
Enviada e Não Paga
Quadro 5: Extrato da ART do engenheiro responsável pela obra.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE: Através do Ofício nº 730/SIURB.G/2016, em 29 de agosto de 2016, a Superintendência de Obras Viárias da Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras manifestou-se da seguinte forma:

"Como se viu, questiona-se a existência de responsável técnico para a obra após o prazo contratual inicialmente ajustado, ou seja, após o aditamento do contrato.
Assim, nota-se que com relação ao prazo inicial do contrato não existe qualquer questionamento, de modo que foi reconhecida a existência de responsável técnico naquele período.
Diante disso, pode-se notar que a CGM olvida que a Anotação de Responsabilidade Técnica – ART é o instrumento pelo qual o responsável técnico compromete-se com a execução e regularidade do escopo, razão pela qual, o prazo indicado na ART do profissional serve, tão somente, para formalidades burocráticas do CREA-SP, acerca do recolhimento de taxas para prorrogação do registro da ART.
Não se pode afirmar, sob qualquer pretexto, que a ausência de prorrogação formal da ART fez com que inexistisse Responsável Técnico na obra. O responsável técnico é indicado no próprio procedimento licitatório e deve participar da execução dos trabalhos. Ele não pode se

desvincular da execução contratual até o seu termo final, salvo se houver substituição formal, nos exatos termos do art. 30, § 10º da Lei nº 8.666/93.
Conclui-se, daí, que a ausência de prorrogação da ART do Responsável Técnico para o período de aditamento não passou de mera formalidade, relativa a procedimentos internos do CREA-SP, sem que isso tenha resultado em uma ausência de profissional responsável pelas obras."

PLANO DE PROVIDÊNCIAS
Não informado pela Unidade.

PRAZO DE IMPLEMENTAÇÃO
Não informado pela Unidade.

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

De acordo com o Art. 10 da Resolução CONFEA nº 1025/2009:

"Art. 10. Quanto à forma de registro, a ART pode ser classificada em:

*I – **ART complementar**, anotação de responsabilidade técnica do mesmo profissional que, vinculada a uma ART inicial, complementa os dados anotados nos seguintes casos:*
*a) for realizada alteração contratual que ampliar o objeto, o valor do contrato ou a atividade técnica contratada, ou **prorrogar o prazo de execução**; ou*
b) houver a necessidade de detalhar as atividades técnicas, desde que não impliquem a modificação da caracterização do objeto ou da atividade técnica contratada.

II – ART de substituição, anotação de responsabilidade técnica do mesmo profissional que, vinculada a uma ART inicial, substitui os dados anotados nos casos em que:
a) houver a necessidade de corrigir dados que impliquem a modificação da caracterização do objeto ou da atividade técnica contratada; ou
b) houver a necessidade de corrigir erro de preenchimento de ART."

Portanto, a justificativa da Unidade não deve prosperar, pois deveria haver uma ART complementar vinculada à ART inicial para o período aditado (de 19/04/2013 a 14/12/2013), a fim de associar legalmente o responsável técnico pela execução da obra ao período acrescido, durante o qual a maior parte dos serviços teria sido efetivamente realizada.

RECOMENDAÇÃO 1
A equipe de auditoria recomenda à SIURB que, para os próximos contratos de prestação de serviços de manutenção, conservação e realização de obras públicas, seja incluída, de forma explícita, a necessidade de complementação de ART do responsável técnico, quando houver ampliação de prazo contratual.

RECOMENDAÇÃO 2
Recomenda-se que a exigência de complementação de ART do responsável técnico, para os casos de ampliação de prazo contratual, seja incluída no manual prático de fiscalização mencionado na Recomendação 1 da Constatação 005, bem como que os fiscais da SIURB passem a verificar o cumprimento de tal exigência de modo a atender o previsto na Resolução CONFEA nº 1025/2009.

CONSTATAÇÃO 007 - Não comprovação quanto à efetiva execução de itens do Contrato nº 102/SIURB/2012.

Através da análise da documentação do processo nº 2012-0.158.440-6, não foi possível identificar, de forma clara, quais serviços adicionais foram realizados em substituição a não realização da troca das juntas. Da mesma forma, não foram evidenciados desenhos identificando as áreas do viaduto que sofreram intervenção e os respectivos serviços realizados.

Além disso, considerando-se que o contrato teve um prazo de 16 meses, observa-se uma importância executada bastante expressiva nos últimos 4 meses de execução do serviço (ago/2013 a nov/2013), totalizando R$ 2.544.276,07 (46,20% do valor contratual), vide Quadro 1 (Gráfico 1 - Pagamentos Efetuados). Seguem análises relativas a alguns dos itens mais relevantes:

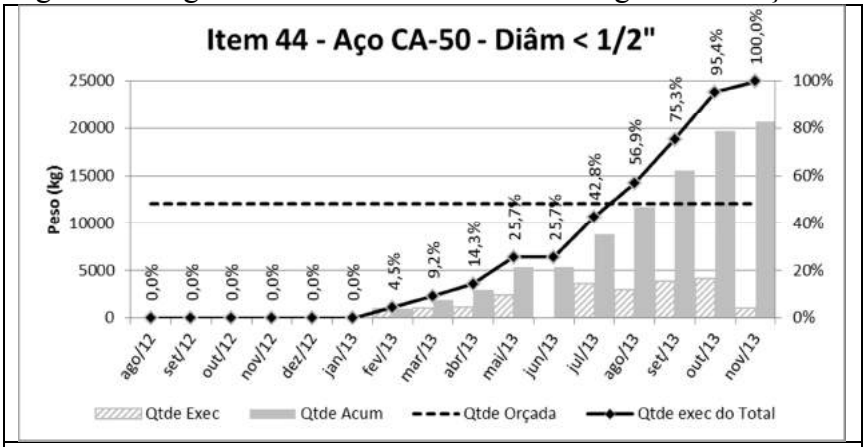
Para os itens I, II e III relacionados abaixo, as tabelas trazem as seguintes informações:
Coluna I – Orçamento inicial: informa os quantitativos e custos orçados inicialmente (Planilha Orçamentária).
Coluna II – Orçamento modificado: informa os quantitativos e custos orçados inicialmente, excluído os itens relacionados ao serviço de troca das juntas.
Coluna III – Consumo executado: informa os quantitativos e custos executados conforme os registros das Folhas de Medição (ago/12 a nov/13).
Coluna IV – Consumo adicional: informa os quantitativos e custos adicionais, considerando a exclusão do serviço de troca das juntas.

I – Itens com aumentos expressivos no consumo: Itens 44, 45, 91 e 98.

Tabela - Item 44 - Fornecimento e aplicação de aço CA-50 diâmetro menor que ½"

I - Orçamento inicial (Contrato)		**II – Orçamento inicial modificado** (Excluído o serviço de troca das juntas)		**III - Consumo executado** (Folhas de Medição)		**IV - Consumo adicional** (Diferença de III – II)	
(kg)	(R$)	(kg)	(R$)	(kg)	(R$)	(kg)	(R$)
12.142,58	R$ 81.355,28	6.688,04	R$ 44.809,86	20.637,49	R$ 138.271,15	**13.949,45**	**R$ 93.461,29**

Segue abaixo gráfico do item consumido ao longo da execução do serviço:



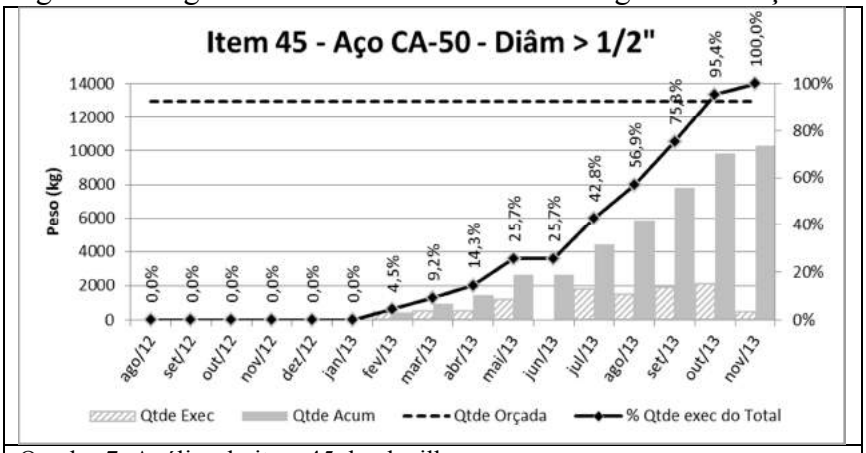
Quadro 6: Análise do item 44 da planilha.

Os registros de medição indicam que o aço consumido foi 3,1 vezes maior do que o previsto no orçamento inicial modificado, com custo adicional de R$ 93.461,29. Aproximadamente 57,2% do aço total foi consumido nos últimos 4 meses.

Tabela: Fornecimento e aplicação de aço CA-50 diâmetro maior que ½"

I - Orçamento inicial (Contrato)		II – Orçamento inicial modificado (Excluído o serviço de troca das juntas)		III - Consumo executado (Folhas de Medição)		IV - Consumo adicional (Diferença de III – II)	
(kg)	($)	(kg)	($)	(kg)	($)	(kg)	($)
12.946,52	R$ 85.058,63	4.066,52	R$ 26.717,03	10.318,74	R$ 67.794,14	**6.252,22**	**R$ 41.077,11**

Segue abaixo gráfico do item consumido ao longo da execução do serviço:



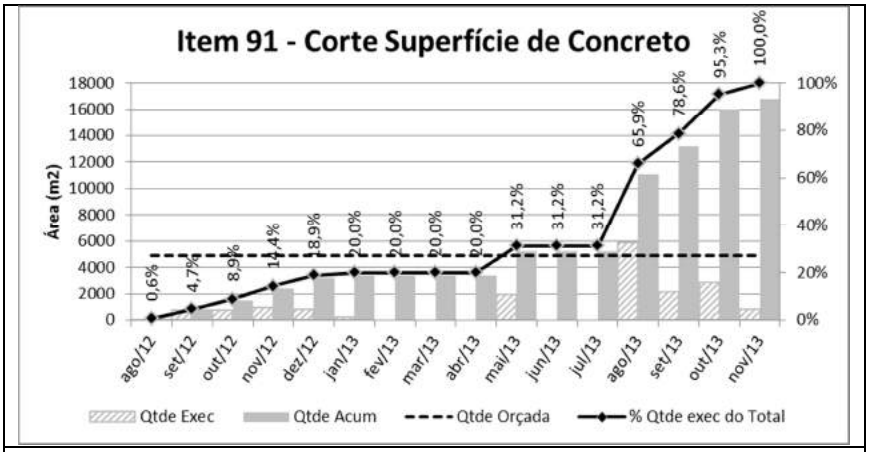
Quadro 7: Análise do item 45 da planilha

Os registros de medição indicam que o aço consumido foi 2,5 vezes maior do que o previsto no orçamento inicial modificado, com custo adicional de R$ 41.077,11. Aproximadamente 57,2% do aço total foi consumido nos últimos 4 meses.

Tabela - Item 91 - Corte Superficial de concreto até 3 cm de profundidade

I - Orçamento inicial (Contrato)		II – Orçamento inicial modificado (Excluído o serviço de troca das juntas)		III - Consumo executado (Folhas de Medição)		IV - Consumo adicional (Diferença de III – II)	
(m2)	($)	(m2)	($)	(m2)	($)	(m2)	($)
4.918,15	R$ 212.119,80	3.808,15	R$ 164.245,51	16.772,64	R$ 723.404,14	**12.964,49**	**R$ 559.158,63**

Segue abaixo gráfico da área de corte de concreto executado ao longo da execução do serviço:



Quadro 8: Análise do item 91 da planilha.

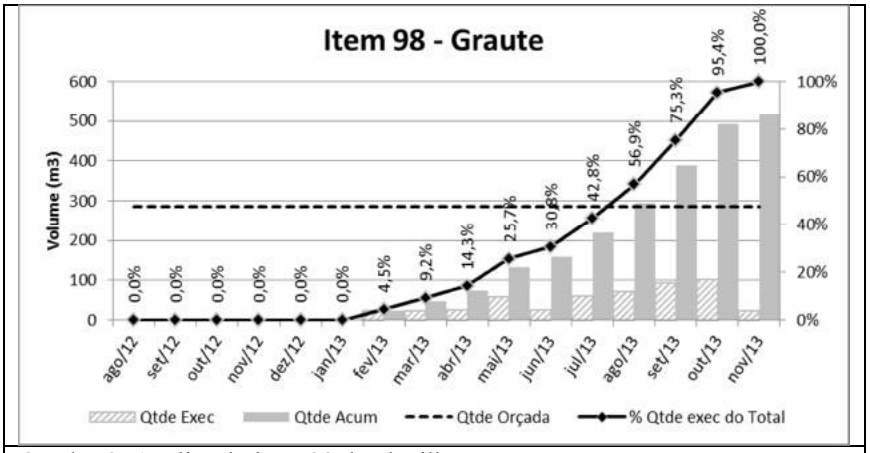
Os registros de medição indicam que a área de corte superficial de concreto executado foi 4,4 vezes maior do que o previsto no orçamento inicial modificado, com custo adicional de R$ 559.158,63. Aproximadamente 68,8% da área total retrabalhada foi realizada nos últimos 4 meses.

Tabela - Item 98 - Graute – fornecimento, preparo e aplicação

I - Orçamento inicial	II – Orçamento inicial modificado	III - Consumo executado	IV - Consumo adicional

(Contrato)		(Excluído o serviço de troca das juntas)		(Folhas de Medição)		(Diferença de III – II)	
(m3)	($)	(m3)	($)	(m3)	($)	(m3)	($)
285,53	R$ 791.469,17	152,33	R$ 422.248,10	515,94	R$ 1.430.141,65	**363,61**	**R$ 1.007.893,55**

Segue, em frente, o gráfico do volume de graute aplicado ao longo da execução do serviço:



Quadro 9: Análise do item 98 da planilha.

Os registros de medição indicam que o volume de graute aplicado foi 3,4 vezes maior do que o previsto no orçamento inicial modificado, com custo adicional de R$ 1.007,893,55 Aproximadamente 57,2% da área total retrabalhada foi realizada nos últimos 4 meses.

II - Item que não sofreram aumentos de consumo embora estejam relacionados aos serviços acima.

Tabela - Item 101 - Tratamento de Trincas Inativas com injeção de Resina Epóxi

I - Orçamento inicial (Contrato)		**II – Orçamento inicial modificado** (Excluído o serviço de troca das juntas)		**III - Consumo executado** (Folhas de Medição)		**IV - Consumo adicional** (Diferença de III – II)	
(kg)	($)	(kg)	($)	(kg)	($)	(kg)	($)
2500	R$ 231.925,00	2500	R$ 231.925,00	2500	R$ 231.925,00	**0**	**0**

Este item foi orçado somente no serviço dito como "recobrimento de armaduras", na planilha original.

Segue abaixo gráfico do peso de resina epóxi aplicado ao longo da execução do serviço:

Quadro 10 – Consumo do Item 101

Quadro 10: Análise do item 101 da planilha.

Os registros de medição indicam que a quantidade de resina epóxi aplicada foi a mesma quantidade orçada inicialmente. Apesar de ter havido um aumento expressivo nos serviços de reparação estrutural correlatos, não houve consumo adicional desse item.

III – Itens que não tiveram apontamentos de execução

Mediante análise das medições, verificou-se registros de horas técnicas concentrados no mês de novembro de 2013 (último pagamento) para consultor, coordenador setorial, engenheiro/arquiteto e desenhista/cadista, após 6 meses sem registros de pagamento. Houve, por exemplo, demanda desses profissionais nos meses de agosto, setembro e outubro de 2013, porém não há registro de pagamento de horas referentes a esses profissionais.

Tabela – Horas Técnicas

			Mediação ->	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
Item	Serviço		Hh	ago/12	set/12	out/12	nov/12	dez/12	jan/13	fev/13	mar/13	a br/13	mai/13	jun/13	jul/13	ago/13	set/13
3	Consultor	H	1	80,00	24,00	24,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0, 00	0,00	0,00
5	Coordenador setorial	H	1	80,00	80,00	80,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0, 00	0,00	0,00
8	Engenheiro/arquiteto junior	H	1	80,00	192,00	192,00	192,00	160,00	192,00	176,00	176,00	17 6,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
9	Desenhista - Cadista	H	1	80,00	80,00	80,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0, 00	0,00	0,00

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE: Através do Ofício nº 730/SIURB.G/2016, em 29 de agosto de 2016, a Superintendência de Obras Viárias da Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras manifestou sua posição com relação a essa constatação nas manifestações transcritas integralmente nas constatações 002 e 003, dispostas acima.

PLANO DE PROVIDÊNCIAS
Não informado pela Unidade.

PRAZO DE IMPLEMENTAÇÃO
Não informado pela Unidade.

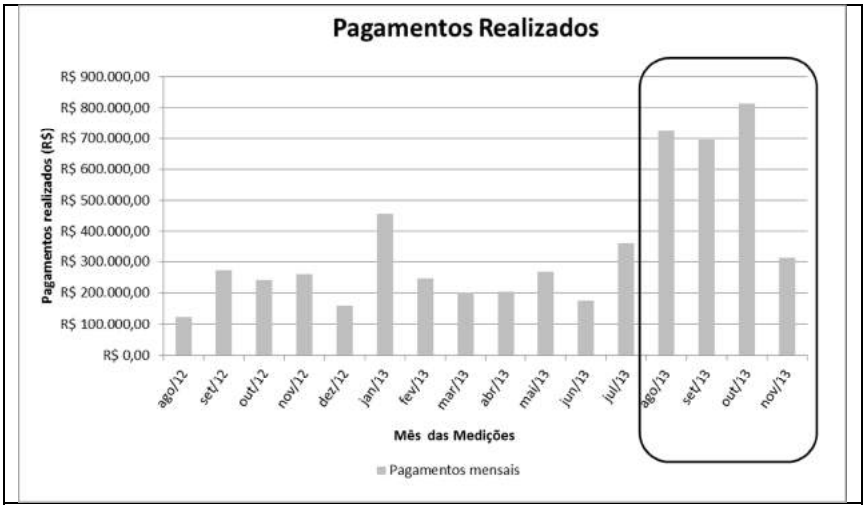
ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA
A equipe de auditoria considera que a Unidade não apresentou justificativa específica sobre os pontos levantados nesta constatação. O acréscimo do serviço de recuperação estrutural, em substituição a não realização da troca de juntas de dilatação, não está claramente evidenciado em nenhum croqui ou desenho técnico.

Em outras palavras, não foi possível evidenciar claramente quais áreas do viaduto, além das previstas inicialmente, sofreram recuperação estrutural e justificaram os quantitativos dos serviços executados, conforme descrito na constatação.

RECOMENDAÇÃO
Recomenda-se que, nos casos em que ocorrer alteração do escopo inicial do contrato, esta seja documentada de forma clara e detalhada, de modo a identificar os acréscimos e/ou decréscimos nos quantitativos dos serviços afetados, bem como que os fiscais da SIURB tenham acesso e utilizem tais informações para verificação/comprovação quanto à adequada execução do serviço adicional.

CONSTATAÇÃO 008 – Falta de Comprovação da Capacidade da Contratada em atender o Aumento Expressivo do Volume de Trabalho nos Últimos Meses.

A partir do gráfico abaixo, constata-se que houve um aumento expressivo na quantidade de mão de obra requerida, principalmente nos últimos meses (de agosto/13 a novembro/13) de execução dos serviços.



Quadro 11: Pagamentos realizados

Não foi possível verificar se o aumento expressivo no volume de serviço executado nos últimos meses foi plenamente atendido pela Contratada ou se houve subcontratação. Também, não foi encontrada a lista de funcionários e respectivas funções/cargos da Contratada alocados especificamente para execução do contrato. Sem essas informações não é possível confirmar se os serviços foram executados pelos funcionários da Contratada previamente alocados e devidamente qualificados para a execução da obra.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE: Através do Ofício nº 730/SIURB.G/2016, em 29 de agosto de 2016, a Superintendência de Obras Viárias da Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras manifestou-se da seguinte forma:

"Como se pode ver, a afirmação da CGM é feita através de mera suposição, sem que tenha havido qualquer prova nesse sentido. Nota-se que a Controladoria afirma que não seria possível verificar se a contratada teria subcontratado parte dos serviços.
Informa inicialmente a JOFEGE que, embora fosse absolutamente possível a subcontratação, conforme expressa previsão contratual, ***todos os serviços foram executados pela JOFEGE.***
Não se pode obrigar a JOFEGE que faça prova no sentido de que não teria havido subcontratação, até porque impondo ônus excessivo de produzir prova negativa – de que não existiu subcontratação.
Por fim, a respeito da capacitação técnica da empresa, foi ela regularmente demonstrada no precedente procedimento licitatório. E a regular conclusão das obras, em conformidade com os termos contratuais, é prova cabal da expertise técnica da empresa".

PLANO DE PROVIDÊNCIAS
Não informado pela Unidade.

PRAZO DE IMPLEMENTAÇÃO
Não informado pela Unidade.

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

A SIURB apresentou cópia dos relatórios "**Relação dos Trabalhadores Constantes no Arquivo SEFIP**", do sistema GFIP do Ministério da Fazenda, fornecidos pela contratada durante os processos de pagamento mensal, conforme tabela abaixo.

Competência	Data de emissão	Processo de pagamento
09/2012	04/10/2012	2012-0.284.510-6
10/2012	06/11/2012	2012-0.313.962-0
11/2012	05/12/2012	2012-0.337.920-6
12/2012	08/01/2013	2013-0.035.468-9
01/2013	05/02/2013	2013-0.035.471-9
02/2013	06/03/2013	2013-0.060.208-9
03/2013	04/04/2013	2013-0.094.826-0
04/2013	06/05/2013	2013-0.161.316-5
05/2013	06/06/2013	2013-0.161.317-3
06/2013	04/07/2013	2013-0.275.438-2
07/2013	06/08/2013	2013-0.275.440-4
08/2013	04/09/2013	2013-0275.442-0
09/2013	03/10/2013	2013-0.326.099-5
10/2013	05/11/2013	2013-0.357.850-2
11/2013	04/12/2013	2013-0.357.852-9

Em **19/07/2016**, a equipe de auditoria recebeu a relação dos funcionários da contratada alocados na execução do contrato, porém os seguintes funcionários não constavam nos relatórios da SEFIP, conforme tabela abaixo, o que indica provável irregularidade na contratação de pessoal.

Tabela – Lista de funcionários que não constam na SEFIP

Nome do funcionário	Função	Nome do funcionário	Função
AUGUSTO DOS SANTOS SILVA	ARMADOR	CARLOS ESTEVAO PEREIRA SILVA	SERVENTE
HILDEBERTO JOSE DOS SANTOS	ARMADOR	CLEIDIMAR DE SOUSA SELES	SERVENTE
JOAO EDUARDO DA SILVA	ARMADOR	COSME SANTOS SANTANA	SERVENTE
JOAQUIM MIGUEL GOMES	ARMADOR	EDIANO MOISES DOS SANTOS	SERVENTE
JOSE FERREIRA DE LIMA	ARMADOR	ELIAS ANTONIO RODRIGUES	SERVENTE
JOSE INOCENCIO DE JESUS	ARMADOR	ERNANDO SOARES DA SILVA	SERVENTE
ADEIR FELIX DALVO	CARPINTEIRO	FRANCISCO BATISTA DA SILVA FILHO	SERVENTE
AGNALDO PEREIRA RODRIGUES	CARPINTEIRO	FRANCISCO CLEITON DA SILVA OLIVEIRA	SERVENTE
ANTONIO CLAUDIO MARQUES DE SOUSA	CARPINTEIRO	FRANCISCO DAS CHAGAS ALVES DE SOUSA	SERVENTE
ANTONIO NUNES FERREIRA FILHO	CARPINTEIRO	FRANCISCO DE ASSIS SOUSA DA SILVA	SERVENTE
CLEILTON DA SILVA OLIVEIRA	CARPINTEIRO	FRANCISCO JOSE PEREIRA RODRIGUES	SERVENTE
FRANCISCO DE ASSIS FERREIRA DA SILVA	CARPINTEIRO	FRANCISCO MORAIS LIRA	SERVENTE
IVAN NOGUEIRA	CARPINTEIRO	FRANKILIN BRUNO SERRA DA SILVA	SERVENTE
JOSE CARLOS PEREIRA	CARPINTEIRO	GILVAN SANTOS DA SILVA	SERVENTE
JOSE EDSON MARQUES DA SILVA	CARPINTEIRO	GIVANILDO DE JESUS SILVA	SERVENTE
JOSE LOPES	CARPINTEIRO	JESIEL PEIXOTO	SERVENTE
JOSE NIVALDO GOMES SOARES	CARPINTEIRO	JOAO CORREIA DOS SANTOS	SERVENTE
JUVENAL FERREIRA DA SILVA	CARPINTEIRO	JOAO MARIA DA SILVA FILHO	SERVENTE
VALDECI DE CARVALHO SOUSA	CARPINTEIRO	JOAO PAULO DE SOUZA	SERVENTE
ABEL BARBOSA DE LIMA	COORDENADOR DE OBRAS	JOAO PAULO RODRIGUES DE OLIVEIRA	SERVENTE

ALEX ALVES DE CASTRO SILVA	MOTORISTA DE CAÇAMBA	JOSE ANTONIO FURTADO	SERVENTE
CELIO DE SANT ANA	MOTORISTA DE CAÇAMBA	JOSE CRUZ RIBEIRO	SERVENTE
GENILSON TOLENTINO DE SANTANA	MOTORISTA DE CAÇAMBA	JOSE DE MAURO DE SOUSA ROCHA	SERVENTE
JEFERSON RODOLFO CASTRO	MOTORISTA DE CAÇAMBA	JOSE EDSON DA SILVA	SERVENTE
JOAO LOPES BRANDAO	MOTORISTA DE CAÇAMBA	JOSE OSMAR DE SOUSA FREITAS	SERVENTE
SEVERINO ALEXANDRE DA CRUZ	OP. RETRO ESCAVADEIRA	JOSE WILHAN DUTRA DA SILVA	SERVENTE
ANTONIO CARLOS PEREIRA DE ARAUJO	PEDREIRO	JOSIVAN ROSA DE SOUSA	SERVENTE
EDUARDO ALVES FERREIRA	PEDREIRO	JUNIEL DO NASCIMENTO RODRIGUES	SERVENTE
FRANCISCO DE ASSIS FERREIRA	PEDREIRO	MARCELO ALVES DE JESUS	SERVENTE
GILVAN CORREIA DE OLIVEIRA	PEDREIRO	MARCELO DA SILVA MEIRA	SERVENTE
JOAO INACIO DOS SANTOS	PEDREIRO	MARCILIO MARCUS SANTANA DE OLIVEIRA	SERVENTE
JOSE DILSON ARAUJO SOUSA	PEDREIRO	RAIMUNDO BARBOSA DA SILVA	SERVENTE
JOSE PEREIRA DO NASCIMENTO	PEDREIRO	RENAILSON DA SILVA SANTOS	SERVENTE
LUIZ JOSE DOS SANTOS	PEDREIRO	RICARDO FRANCISCO SOUZA	SERVENTE
ADENILDO RODRIGUES DA SILVA	SERVENTE	ROGERIO DE JESUS	SERVENTE
ADRIANO JOSE DE LIRA	SERVENTE	RONALDO GONCALVES DE MELO	SERVENTE
AGNALDO DE SOUSA	SERVENTE	SANDRO OLIVEIRA DOS SANTOS SILVA	SERVENTE
ALAN DA SILVA DOS REIS	SERVENTE	WAGNER GUSTAVO DA SILVA	SERVENTE
ANTONIO FRANCISCO BARBOSA SILVA	SERVENTE	WERIKSON DOMINIQ SILVA DOS SANTOS	SERVENTE
ANTONIO LUIS SANTOS RIBEIRO	SERVENTE	WILSON DO NASCIMENTO SILVA	SERVENTE
CAIQUE PEREIRA DOS SANTOS SOUZA	SERVENTE	ALESANDRO ALVES DA SILVA	SINALEIRO DE GRUA
CARLOS ALEXANDRE ALVES DA SILVA	SERVENTE	DARIO JOSE DE SANTANA NETO	SINALEIRO DE GRUA
CARLOS ANTONIO GOMES DA SILVA	SERVENTE	NAILSON FREITAS DE JESUS	SINALEIRO DE GRUA
CARLOS EDUARDO DE LIMA	SERVENTE	ANTONIO HERCULANO DO NASCIMENTO	VIGIA

RECOMENDAÇÃO 1

Recomenda-se que a SIURB, para os próximos contratos, exija e comprove o atendimento dos requisitos estabelecidos na portaria SF nº 92/2014, art 1º:

"Art. 1º O processo de liquidação e pagamento das despesas provenientes de compras, de prestação de serviços ou de execução de obras será formalizado pela Unidade Orçamentária Contratante, em expediente devidamente autuado, com a junção dos seguintes documentos, conforme o caso:
[...]
§ 1º Para liquidação e pagamento de despesas referentes à prestação de ***serviços contínuos*** *com alocação de mão de obra, além dos documentos elencados no "caput" deste artigo, deverão constar os seguintes:*
I) Relação atualizada dos empregados vinculados à execução do contrato;
II) Folha de frequência dos empregados vinculados à execução do contrato;
III) Folha de pagamento dos empregados vinculados à execução do contrato;
IV) Cópia do protocolo de envio de arquivos, emitido pela conectividade social (GFIP/SEFIP);
V) Cópia da relação dos trabalhadores constantes do arquivo SEFIP do mês anterior ao pedido de pagamento.
VI) Cópia da guia quitada do INSS correspondente ao mês anterior ao pedido de pagamento.

VII) Cópia da guia quitada do FGTS correspondente ao mês anterior ao pedido de pagamento."

RECOMENDAÇÃO 2
Recomenda-se à SIURB o aprimoramento quanto à sua fiscalização de obras, principalmente com relação às medições dos serviços executados, de forma que sejam emitidos os devidos registros comprobatórios (relatórios, fotos datadas, desenhos/croquis etc).

RECOMENDAÇÃO 3
Recomenda-se à SIURB que verifique com a Contratada a necessidade de regularização dos funcionários alocados na execução do contrato, não constantes na SEFIP, junto ao Ministério da Fazenda.

CONSTATAÇÃO 009 – Inexistência de Plano de Gerenciamento de Resíduos da Construção Civil (PGRCC).

A Lei Municipal n° 14.803/2008, no seu artigo 23, determinada que todos os editais referentes às obras públicas em licitação, bem como os documentos que os subsidiem, na forma de contratos, especificações técnicas, memoriais descritivos e outros, deverão incluir a exigência de implementação dos Projetos de Gerenciamento de Resíduos da Construção Civil (PGRCC).

No primeiro parágrafo do mesmo artigo, a Lei dispõe que o PGRCC, quando não ofertado pelo ente contratante, deverá ser apresentado pelos construtores responsáveis pela execução de obras municipais objeto de licitação pública, no momento de sua contratação.

Ainda, no segundo parágrafo, dispõe que, nos termos do art. 157 da Lei nº 13.478, será de responsabilidade dos executores de obras ou serviços em logradouros públicos (...) a manutenção de registros e comprovantes de Controle de Transporte de Resíduos (CTR) do transporte e destinação corretos dos resíduos sob sua responsabilidade, por prazo a ser regulamentado pelo Executivo.

Expostas as determinações legais, registra-se que a auditoria não encontrou em qualquer documento referente à licitação menção ao Projeto de Gerenciamento de Resíduos, seja na forma de oferta pelo ente contratante, seja como exigência à Contratada, bem como nenhum registro ou comprovante (CTR) do transporte e destinação corretos dos resíduos sob sua responsabilidade. O volume total pago para o serviço de remoção e transporte de entulhos foi de 567 m^3.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE: A Superintendência de Obras Viárias da Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras não se manifestou a respeito.

PLANO DE PROVIDÊNCIAS
Não informado pela Unidade.

PRAZO DE IMPLEMENTAÇÃO
Não informado pela Unidade.

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Embora a Unidade não tenha se manifestado a respeito, foi verificado que a exigência do Plano de Gerenciamento de Resíduos da Construção Civil (PGRCC) não esteve expressa no edital de licitação nº 077/SIURB/11, nem no Contrato nº 102/SIURB/12. Adicionalmente, não foi

evidenciado nenhum registro da contratada demonstrando que houve algum Projeto de Gerenciamento de Resíduos.

Conforme estabelecido no artigo 23 da Lei Municipal n° 14.803/2008, o PGRCC deverá ser elaborado por profissional competente habilitado, o qual deverá emitir ART referente à sua elaboração.

A inexistência desse documento inviabiliza verificar se os resíduos gerados tiveram a devida destinação, sem que houvesse dano ambiental.

RECOMENDAÇÃO 1
Recomenda-se que área responsável pelas licitações da SIURB garanta que os próximos editais, referentes à licitação de obras públicas, incluam a exigência de elaboração do Plano de Gerenciamento de Resíduos da Construção Civil – PGRCC previamente à execução contratual. Tal procedimento pode ser facilitado mediante a criação e aplicação de "*check list*" que relacione todos os requisitos mínimos, incluindo a exigência de implementação dos PGRCC, que devem estar previstos nos editais e contratos referentes às obras públicas.

RECOMENDAÇÃO 2
A equipe de auditoria recomenda que a exigência de PGRCC, conforme previsto na Lei Municipal n° 14.803/2008, seja abordada nos treinamentos específicos sobre licitação e contratos de obras públicas ministradas pela Prefeitura Municipal de São Paulo. É importante que os servidores responsáveis pelos processos de licitação, contratos e fiscalização de obras públicas sejam capacitados periodicamente.

CONSTATAÇÃO 010 - Descumprimento de Prazo para Emissão do Termo de Recebimento Provisório.

Em verificação dos pagamentos realizados à JOFEGE, foi constatado que o pagamento de R$ 311.685,20, referente à última medição (16ª medição), foi realizado antes da emissão do Termo de Recebimento Provisório, em desacordo com a Cláusula Nona, item 9.5, da Ata de Registro de Preços nº 007/SIURB/11.

O pagamento foi realizado em 17/12/2013 (NF Fatura nº 4383) e o Termo de Recebimento Provisório emitido em 10/04/2014, descumprindo-se assim o prazo de 15 dias para emissão do termo a partir do término da obra.

Adicionalmente, foi verificado que o requisito expresso no item 9.5 da Ata de Registro de Preços supracitada, *"... pagamento da medição final só será liberado após a lavratura do Termo de Recebimento Provisório.",* não está previsto no Contrato nº 102/SIURB/12.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE: Através do Ofício nº 730/SIURB.G/2016, em 29 de agosto de 2016, a Superintendência de Obras Viárias da Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras manifestou-se da seguinte forma:

"Informa a JOFEGE que a emissão do Termo de Recebimento Provisório se deu nos exatos termos do item 9.5 da Ata de Registro de Preços. Isso porque, ***ainda não foi efetuado o pagamento da última medição (17ª medição).*** *É possível notar que o equívoco da CGM se deu ao considerar que a última medição seria a 16ª, quando, na verdade a última medição é a* ***17ª, que ainda encontra-se em aberto.***

Como se viu, e como afirmado inclusive no relatório da CGM, de acordo com o item 9.5 da Ata de Registro de Preço, que o "... pagamento da medição final só será liberado após a lavratura do Termo de Recebimento Provisório.". *Assim, considerando que ainda está em aberto o pagamento da última medição, necessário concluir que foi regular a emissão do referido termo.*
Diante disso, com a pendência do pagamento, não há ***razão para afirmação de que teria havido pagamento antecipado****, uma vez que o Termo de Recebimento Provisório foi expedido antes do pagamento da última medição (17ª), que ainda encontra-se em aberto.*
A esse respeito, inclusive, informa a JOFEGE que há processo de pagamento da 17ª medição (última) em trâmite na contratante, sob o número 2014-0.084.508-0, conforme requerimento de pagamento e extrato do site de consulta de processos da Secretaria Municipal de Processos anexados.
Por essa razão, verifica-se que não existiu qualquer pagamento antecipado, bem como que a emissão do Termo de Recebimento Provisório é absolutamente regular."

PLANO DE PROVIDÊNCIAS
Não informado pela Unidade.

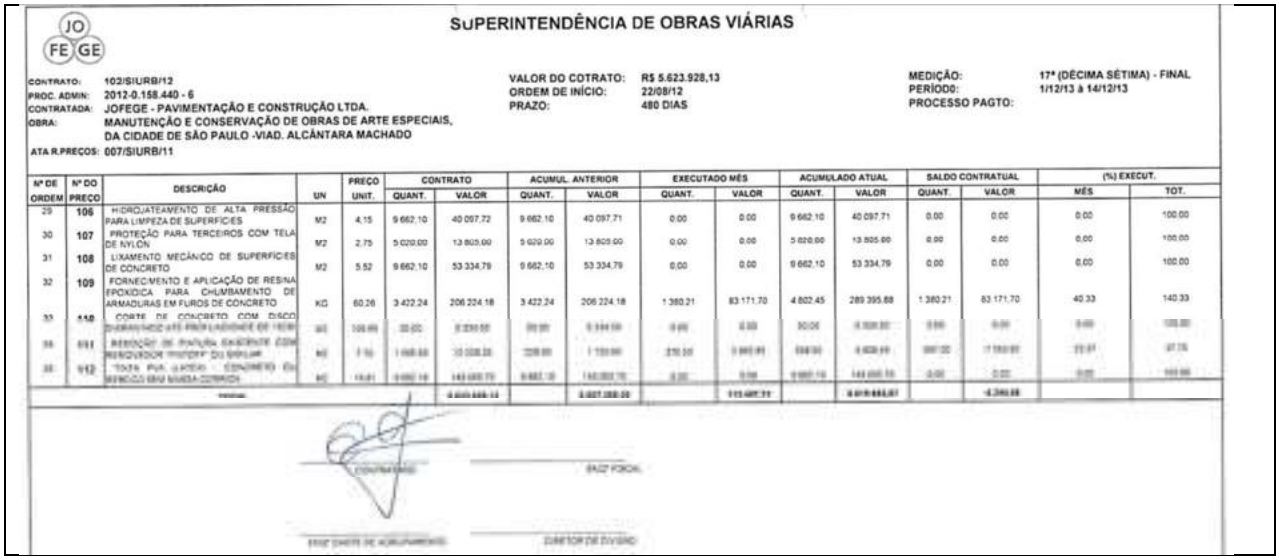
PRAZO DE IMPLEMENTAÇÃO
Não informado pela Unidade.

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

A Unidade informa que a última medição da execução do serviço corresponde à 17ª medição, cujo processo de pagamento (nº 2014-0.084.508-0) encontra-se em trâmite na Unidade, e não à 16ª medição, conforme reportado inicialmente pela equipe de auditores.

Em consulta ao processo em questão, verificou-se que a 17ª medição, referente ao período de 01/12/2013 a 14/12/2013, corresponde ao valor de R$ 112.407,73.

Adicionalmente, foi verificado que não há validação da planilha de medição (Quadro 11.1), pela fiscalização da SIURB (falta assinatura), assim como inexistem, no presente momento, os demais documentos comprobatórios necessários para encaminhamento de pagamento (nota fiscal, ateste de serviços executados, guias de recolhimento de FGTS, contribuição previdenciária, lista de funcionários alocados na obras, etc.).



SUPERINTENDÊNCIA DE OBRAS VIÁRIAS

JO FE GE

CONTRATO: 102/SIURB/12
PROC. ADMIN: 2012-0.158.440 - 6
CONTRATADA: JOFEGE - PAVIMENTAÇÃO E CONSTRUÇÃO LTDA.
OBRA: MANUTENÇÃO E CONSERVAÇÃO DE OBRAS DE ARTE ESPECIAIS, DA CIDADE DE SÃO PAULO -VIAD. ALCÂNTARA MACHADO
ATA R.PREÇOS: 007/SIURB/11

VALOR DO COTRATO: R$ 5.623.928,13
ORDEM DE INÍCIO: 22/08/12
PRAZO: 480 DIAS

MEDIÇÃO: 17ª (DÉCIMA SÉTIMA) - FINAL
PERÍODO: 1/12/13 à 14/12/13
PROCESSO PAGTO:

Nº DE ORDEM	Nº DO PREÇO	DESCRIÇÃO	UN	PREÇO UNIT.	CONTRATO		ACUMUL. ANTERIOR		EXECUTADO MÊS		ACUMULADO ATUAL		SALDO CONTRATUAL		(%) EXECUT.	
					QUANT.	VALOR	QUANT.	VALOR	QUANT.	VALOR	QUANT.	VALOR	QUANT.	VALOR	MÊS	TOT.
29	106	HIDROJATEAMENTO DE ALTA PRESSÃO PARA LIMPEZA DE SUPERFÍCIES	M2	4,15	9.662,10	40.097,72	9.662,10	40.097,71	0,00	0,00	9.662,10	40.097,71	0,00	0,00	0,00	100,00
30	107	PROTEÇÃO PARA TERCEIROS COM TELA DE NYLON	M2	2,75	5.020,00	13.805,00	5.020,00	13.805,00	0,00	0,00	5.020,00	13.805,00	0,00	0,00	0,00	100,00
31	108	LIXAMENTO MECÂNICO DE SUPERFÍCIES DE CONCRETO	M2	5,52	9.662,10	53.334,79	9.662,10	53.334,79	0,00	0,00	9.662,10	53.334,79	0,00	0,00	0,00	100,00
32	109	FORNECIMENTO E APLICAÇÃO DE RESINA EPOXÍDICA PARA CHUMBAMENTO DE ARMADURAS EM FUROS DE CONCRETO	KG	60,26	3.422,24	206.224,18	3.422,24	206.224,18	1.380,21	83.171,70	4.802,45	289.395,88	1.380,21	83.171,70	40,33	140,33
33	110	CORTE DE CONCRETO COM DISCO														
34	111															
35	112															

Quadro 11.1 – Extrato da planilha da 17ª medição (última)

Considerando que o Termo de Recebimento Provisório foi emitido em **10/04/2014**, entende-se restar configurada inconsistência quanto à justificativa para o encaminhamento intempestivo da 17ª medição.

RECOMENDAÇÃO
Visando evitar a reincidência de falhas como a ausência de ateste de serviços e falta de assinatura nas planilhas de medição, recomenda-se à SIURB que, nos contratos vigentes e vindouros, garanta a juntada da documentação prevista na Portaria SF nº 92/2014, previamente ao encaminhamento para liquidação/pagamento.

CONSTATAÇÃO 011 – Ausência de Termo de Recebimento Definitivo.

Considerando que o Termo de Recebimento Provisório foi emitido em 10/04/2014, é possível constatar que o prazo para emissão do Termo de Recebimento Definitivo não foi respeitado. Registra-se que a não emissão do termo citado dentro do prazo de 90 dias, contados da emissão do Termo de Recebimento Provisório, está em desacordo com a Cláusula Oitava, item 8.2, do Contrato nº 102/SIURB/12.

Por fim, verificou-se que, no presente momento, a SIURB condiciona a emissão do termo ao fornecimento, pela Contratada, do documento *as built* – que não foi previsto no orçamento. A solicitação do documento foi formalizada através do Diário Oficial do Município (D.O.M), em 04/03/2016, com prazo de 5 dias.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE: Através do Ofício nº 730/SIURB.G/2016, em 29 de agosto de 2016, a Superintendência de Obras Viárias da Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras manifestou-se da seguinte forma:

"Ainda na análise de regularidade da contratação para as obras de recuperação estrutural do Viaduto Alcântara Machado, a CGM afirma que há irregularidade em razão da não emissão do Termo de Recebimento Definitivo no prazo legal.
Destaca-se, inicialmente, que a emissão de Termos de Recebimentos, tanto o provisório como o definitivo, consistem em ato interno da Administração. Ou seja, passado o período necessário, compete à Administração, exclusivamente, emitir o Termo de Recebimento Definitivo.
Ocorre que, como inclusive apontado no relatório de auditoria, a SIURB tem uma peculiaridade na quando da emissão dos Termos de Recebimento Definitivos.
Isso porque, para tal providência, a contratante exige a apresentação do documento técnico denominado as-built*. Contudo, na espécie, não havia solicitação de apresentação do* as-built *até 14/03/2016, data em que, como visto, a SIURB solicitou que a JOFEGE o apresentasse para a emissão do referido termo.*
Porém, tendo em vista a quantidade de tempo que passou desde a conclusão das obras de recuperação do viaduto, o prazo de 5 (cinco) dias concedido pelo Município para tal providência não se mostrou razoável, tendo em vista a necessidade de levantamento de documentos e informações, inclusive, no arquivo morto da empresa, para a confecção do as-built*.*
Assim, a não emissão do Termo de Recebimento Definitivo antes não é atribuível á JOFEGE, uma vez que consiste em ato interno da Administração.
Ademais, ressalta-se que a solicitação de apresentação de as built *só foi feita em março/2016, e está sendo elaborado para apresentação em momento oportuno.*

Posto isso, de rigor a reconhecimento da inexistência de qualquer conduta irregular por parte da contratada."

PLANO DE PROVIDÊNCIAS
Não informado pela Unidade.

PRAZO DE IMPLEMENTAÇÃO
Não informado pela Unidade.

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Da leitura da justificativa apresentada, conclui-se que a mesma foi elaborada sob o ponto de vista da contratada e não da Secretaria Municipal.

Entende-se que a responsabilidade pela emissão do Termo de Recebimento Definitivo é exclusivamente da Administração Municipal (não da Contratada). A emissão do Termo de Recebimento Definitivo, condicionada à exigência da apresentação do "*as built*" pela contratada, demonstra falha na fiscalização efetuada pela SIURB, uma vez que este documento é a base para verificação e comprovação da execução do serviço em etapas anteriores.

RECOMENDAÇÃO
A equipe de auditoria recomenda que, nos próximos contratos da SIURB de serviços e obras de engenharia, seja incluída a exigência de apresentação do "*as built*" previamente à emissão do Termo de Recebimento Provisório. Da mesma forma, recomenda-se que esta exigência seja incluída no manual prático de fiscalização mencionado em recomendação anterior.

CONSTATAÇÃO 012 – Falhas no Controle de Vencimento da Garantia do Contrato nº 102/SIURB/12.

Consoante consulta à DIPEP - Divisão de Pagamentos Especiais e Custódia de Cauções, evidenciou-se que a garantia do Contrato nº 102/SIURB/12, no valor de R$ 281.196,40, apresentava data de vencimento expirada (desde 13/01/2014), configurando descumprimento ao previsto no artigo 6º, § 1º da Portaria SF nº 122/2009 que estabelece que:

"*o controle do vencimento da fiança bancária e do seguro – garantia, é de responsabilidade da unidade licitante/contratante, que nessa condição deverá notificar ao caucionante a necessidade de substituição ou de prorrogação do prazo de validade das garantias, antes que atinjam a data do seu vencimento.*".

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DE FINANÇAS E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO
DIVISÃO DE PAGAMENTOS ESPECIAIS, DEVOLUÇÕES E CUSTÓDIA DE CAUÇÕES

MOVIMENTO DE CAUÇÕES
Cauções Depositadas por Empresa Interessada
(incluídas as Cauções EM COBRANÇA)
Período de Emissão: 01/01/1974 a 29/06/2016

DADOS FILTRADOS POR:
Modalidade da Caução: Dinheiro - Fiança - Seguro - Título
Tipo da Caução: Definitiva - Inicial
Número do Processo: 2012-0.188.4406

Nr Caução	Emissão	Número Carta Agente Garantidor	Adit / End	Data Vencto	Processo Contrato	Orgão - Unidade	Qtde Títulos	Valor (R$)
EMPRESA INTERESSADA: JOFEGE - PAVIMENTAÇÃO E CONSTRUÇÃO LTDA - CNPJ: 62.162.847-0001/26								
F-0106274-0	31/08/2012	886685 BANCO POTTENCIAL S/A	-	13/01/2014	2012-0.188.4406	SIURB - SIURB-0.2	-	281.196,40
						Subtotal Modalidade Fiança Bancária: (1)	-	281.196,40
						Total da Empresa Interessada: (1)	-	281.196,40

Quadro 12: Validade da garantia contratual.

A garantia do contrato deve permanecer válida até a emissão do Termo de Recebimento Definitivo, conforme o artigo 13 da Portaria SF nº 122/2009:

"*A devolução de caução em fiança bancária ou em seguro garantia, feita para garantir a execução do contrato será efetuada por intermédio de requerimento autuado com o comprovante de custódia e cópia do Termo de Recebimento Definitivo do objeto*.".

O fato de a garantia estar expirada torna a exigência de assinatura de Termo de Recebimento Definitivo ineficaz.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE: Através do Ofício nº 730/SIURB.G/2016, em 29 de agosto de 2016, a Superintendência de Obras Viárias da Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras manifestou-se da seguinte forma:

"Afirma a CGM, através do relatório de auditoria realizado no âmbito da Coordenadoria Interna de Apuração, que a garantia do contrato poderia estar vencida.
Porém, as afirmações dessa CGM devem ser afastadas.
A garantia contratual permaneceu válida durante toda execução contratual, de modo que em nenhum momento no curso da execução da obra o contrato ficou desprovido de caução.
Não se pode admitir que fosse exigido da contratada que mantenha a garantia em vigor até a emissão do Termo de Recebimento Definitivo. Isso porque, a emissão do referido termo é incumbência da contratante, de modo que não se pode impor ônus excessivo para a contratada até que a contratante cumpre com sua obrigação.
A contratada, como afirmado, manteve a garantia durante todo o período de execução do contrato, sendo que, terminado esse prazo, a garantia não foi renovada, uma vez que as obras foram concluídas.
Não seria razoável exigir que a JOFEGE mantivesse a garantia em vigor até o presente momento – mais de 2 (dois) anos e meio após o termino da execução contratual – esperando que o Termo de Recebimento Definitivo seja emitido. Melhor seria como foi feito, aceitar a legalidade da atuação da JOFEGE de manter a garantia contratual durante todo o período de execução.
Posto isso, deve-se reconhecer a inexistência de ilegalidade em relação à prestação de garantia."

PLANO DE PROVIDÊNCIAS
Não informado pela Unidade.

PRAZO DE IMPLEMENTAÇÃO
Não informado pela Unidade.

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

A justificativa da Unidade não deve prosperar, pois fere diretamente o artigo 13 da Portaria SF nº 122/2009, conforme descrito na constatação.

Cabe ressaltar que o item 8.2 da cláusula oitava do Contrato nº 102/SIURB/12 determina:

"O Termo de Recebimento Definitivo deverá ser lavrado quando do recebimento definitivo que se dará a 90 (noventa) dias, contados do Termo de Recebimento Provisório, ficando neste prazo, a Contratada, obrigada a fazer às suas custas, as reparações e substituições julgadas necessárias pela Fiscalização."

RECOMENDAÇÃO 1
Recomenda-se à SIURB que, nos contratos vindouros e vigentes, a garantia seja dispensada somente após a emissão do Termo de Recebimento Definitivo, conforme dispõe o artigo 13 da Portaria SF nº 122/2009.

RECOMENDAÇÃO 2
Para o caso em tela, a equipe de auditoria recomenda que, caso o objeto do Contrato nº 102/SIURB/12 tenha sido plenamente concluído e devidamente atestado pela equipe de fiscalização da Secretaria, as pendências sejam encerradas e o Termo de Recebimento Definitivo seja emitido, em atendimento ao item 8.2 da cláusula oitava do contrato citado.

CONSTATAÇÃO 013 - Fixação do valor do BDI em 37,3% no edital da Ata de Registros de Preços sem a Exigência do seu devido Detalhamento.

O BDI, percentual relativo a Bonificações e Despesas Indiretas, utilizado no contrato sob exame foi de 37,3%.

Em Acórdãos do Tribunal de Contas da União - TCU, tais como os de n.º 1477/2007, 1286/2007 e 62/2007, todos de Plenário, a corte explicita a necessidade de que as proponentes apresentem as composições detalhadas do BDI em suas propostas.

A Súmula nº. 258/2010 da Egrégia Corte de Contas afirma que "*as composições de custos unitários e o detalhamento de encargos sociais e* ***do BDI*** *integram orçamento que compõe o projeto básico ou serviço de engenharia, devem constar nos anexos de licitação e* ***das propostas das licitantes***...".

A presente auditoria não identificou tal detalhamento, somente o detalhamento do BDI referência da SIURB.

O edital da Concorrência nº 033/2011/SIURB fixou expressamente a taxa referencial de BDI em 37,3%, a qual foi adotada por todos os concorrentes. No entanto, a fim de que houvesse a devida concorrência, cada empresa deveria ter apresentado sua composição para o BDI, já que custos indiretos são inerentes a cada empresa, não sendo cabível à Administração defini-los – apenas propô-los como referência. Entende-se que o valor do contrato poderia ter sido menor, caso essas considerações fossem levadas em conta.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE: Através do Ofício nº 730/SIURB.G/2016, em 29 de agosto de 2016, a Superintendência de Obras Viárias da Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras manifestou-se da seguinte forma:

Ao analisar os preços da proposta da empresa JOFEGE, a CGM afirmou que haveria uma irregularidade na sua composição em razão da ausência de detalhamento dos Benefícios de Despesas Indiretas – BDI. Veja:
"O edital de Concorrência nº 033/2011/SIURB fixou expressamente a taxa referencial de BDI em 37,3%, a qual foi adotada por todos os concorrentes. No entanto, a fim de que houvesse a devida concorrência, cada empresa deveria ter apresentado sua composição para o BDI, já que os custos indiretos são inerentes a cada empresa, não sendo cabível à Administração defini-los – apenas propô-los como referência. Entende-se que o valor do contrato poderia ter sido menor, caso essas considerações fossem levadas em conta.".

Como se viu, a JOFEGE adotou a taxa de BDI da SIURB, que constitui referência da Administração. Isso porque, essa é uma taxa oficial, reconhecidamente válida e reiteradamente recomendada pelos Tribunais de Contas.
Embora cada empresa deva oferecer o seu BDI de acordo com a sua conveniência e de acordo com a composição de sua proposta, não há irregularidade na apresentação de proposta contendo a mesma taxa de BDI utilizada como referência no Edital de licitação. Aliás, tal valor só é indicado como referência pelo contratante por ser uma taxa extraída de tabela oficial.
Deve-se constatar que há certa incoerência nas afirmações da CGM. Ora, neste item do relatório de auditoria (13), há afirmação de que não há detalhamento do BDI e que isso seria uma irregularidade.
Por outro lado, no item seguinte (que trata de suposto pagamento em duplicidade) é afirmado que, analisando o detalhamento do BDI, foi constatado que os mesmos serviços estariam previsto como custo indireto e como custo direto.
Informa-se, além disso, que houve uma solicitação de auditoria específica requisitando o detalhamento do BDI, o que foi atendido pela SIURB.
Veja a afirmação da CGM:
"Em posse do detalhamento do BDI, encaminhado pela SIURB, resposta à solicitação de auditoria nº. 03/OS13/2016, foi possível verificar que itens (...)".
Assim, uma vez que a CGM já obteve o detalhamento do BDI, mostra-se superada tal questão.
Posto isso, deve-se verificar que não existiu qualquer irregularidade na conduta da JOFEGE, bem como que já está superado o questionamento em questão uma vez que a CGM já obteve o detalhamento do BDI, como requeria.

PLANO DE PROVIDÊNCIAS
Não informado pela Unidade.

PRAZO DE IMPLEMENTAÇÃO
Não informado pela Unidade.

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Houve uma confusão na resposta apresentada. O que foi fornecido em atendimento à solicitação desta equipe de auditoria foi o detalhamento do BDI referencial padrão, utilizado pela SIURB, para aquela época, e não o detalhamento do BDI proposto pela empresa contratada. Ocorre que, como o BDI referencial foi adotado por todas concorrentes, não houve proposta de BDI diferente daquele referencial. Esse é o ponto central da constatação.

Conforme a Súmula nº. 258/2010 da Egrégia Corte de Contas:

"*as composições de custos unitários e o detalhamento de encargos sociais e* ***do BDI*** *integram orçamento que compõe o projeto básico ou serviço de engenharia, devem constar nos anexos de licitação e* ***das propostas das licitantes****...*".

A determinação supra tem o intuito de tornar claros todos os componentes dos custos envolvidos nas contratações de serviços e obras de engenharia.

De fato, a adoção do percentual referencial por todas as empresas concorrentes no certame não é atestado da existência de irregularidade, mas, não retira o fato de que o BDI referencial não permite cotejar de forma clara a composição dos custos indiretos reais de cada empresa que concorreu no certame.

RECOMENDAÇÃO
Recomenda-se à SIURB que, nas próximas contratações de obras e serviços de engenharia, deixe claro que o BDI apresentado/fixado pela contratante (SIURB), na fase de edital, é apenas uma referência, bem como, exija, das proponentes, o devido detalhamento dos seus BDI. Dessa forma, além de ajustar sua conduta ao entendimento do TCU, possibilitará, às licitantes, a utilização de mais uma variável, através da qual poderão, de acordo com seus efetivos custos indiretos, ajustar o valor de suas propostas, ensejando maior competitividade ao certame e permitindo a busca por propostas mais vantajosas para a Administração Municipal.

CONSTATAÇÃO 014 – Pagamento em Duplicidade no valor de R$ 183.592,96.

Em posse do detalhamento do BDI, encaminhado pela SIURB, em resposta a solicitação desta equipe de auditoria, foi possível verificar que, itens como administração local da obra, mobilização e desmobilização, foram considerados como custo indireto, e não como custo direto.

Em Acordão do Plenário do TCU, nº 2993/2009, a corte determina que a Administração:

"*abstenha-se de incluir o item administração local como despesa indireta integrando o BDI do contrato, devendo o mesmo constar da planilha de custos diretos da obra*".

Administração local contempla a estrutura administrativa de suporte à execução da construção, composta de pessoal de direção técnica, pessoal de escritório e de segurança (vigias, porteiros, seguranças etc.), bem como, materiais de consumo, equipamentos de escritório e de fiscalização. Diante disso, é possível afirmar que alguns itens do orçamento foram pagos em duplicidade, conforme disposto na tabela à frente.

No custo direto, foram previstos a locação de veículo para transporte de funcionários e engenheiro júnior (residente), os quais já estavam embutidos como custo indireto de administração local. Além disso, o custo direto da obra previu pagamentos para desenhista, o qual já estava previsto no custo indireto de 37,3%, no item de escritório (ou administração) central.

Dessa forma, foram levantados pagamentos possivelmente indevidos no valor de R$ 183.592,96, com base nos valores dos serviços da planilha final do contrato.

Tabela - Avaliação de serviços pagos em duplicidade

Serviço contemplado no custo direto	Serviço contemplado no custo indireto (37,3% de BDI)	Valor pago como custo direto com BDI de 37,3% embutido
Locação de veículo de passageiro tipo VW GOL ou similar com motorista, incluindo manutenção e combustível (mínimo 200 h/mês)	Perua Kombi - transporte de pessoal e veículo para acompanhamento de obra (Engenheiro)	R$ 19.345,44
Engenheiro/Arquiteto Junior	Engenheiro Médio	R$ 151.421,76
Desenhista	Desenhista	R$ 12.825,76
Total pago em Duplicidade		**R$ 183.592,96**

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE: Através do Ofício nº 730/SIURB.G/2016, em 29 de agosto de 2016, a Superintendência de Obras Viárias da Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras manifestou-se da seguinte forma:

"Afirma a CGM, por fim, que teria, supostamente, havido pagamento de alguns serviços em duplicidade, uma vez que constam tanto como custos diretos como custos indiretos.
Veja o relatório da CGM:
No custo direto, foram previstos a locação de veículo para transporte de funcionários e engenheiro júnior (residente), os quais já estavam embutidos como custo indireto de administração local. Além disso, o custo direto da obra previu pagamentos para coordenador setorial, desenhista, os quais já estavam previstos no custo indireto de 37,3% no item de escritório (ou administração) central.".
Os custos supostamente pagos em duplicidade foram: (i) Locação de veículo de passageiro tipo VW GOL ou similar com motorista, incluindo manutenção e combustível (mínimo 200h/mês) - KOMBI; (ii) Coordenador Setorial; (iii) Engenheiro/Arquiteto Junior; (iv) Desenhista.
Ao contrário do alegado, inexiste qualquer tipo de duplicidade nos referidos itens. Os itens devem ser analisados separadamente, porquanto incidem tanto na elaboração do projeto como na execução da obra. Com isso, constata-se que não houve pagamento em duplicidade para nenhum serviço, uma vez que cada previsão de custo era para uma atividade específica.
Veja, assim, com relação aos profissionais (Coordenador Setorial, Engenheiro e Desenhista) que os custos previstos como diretos seriam aqueles para elaboração do projeto, enquanto aqueles custos previstos como indiretos seriam para execução das obras.
Já com relação aos veículos, nota-se que também não estão relacionados para a mesma atividade. Ora, até pelos tipos de veículos já seria possível constatar que servem para finalidades distintas. Os veículos VW GOL foram utilizados, por exemplo, para transporte de engenheiros coordenadores, que eventualmente deslocavam-se para o local da obra, etc. Por outro lado, os veículos KOMBI foram utilizados na própria obra, como para transporte de pessoal operacional, equipamentos, materiais, etc. Nota-se, assim, que cada veículo servia a uma utilidade específica.
Desse modo, não há que se falar em pagamento em duplicidade, uma vez que todos os pagamentos desembolsados foram feitos, cada um, para uma atividade específica, sendo que todas elas eram essenciais para a boa execução das obras de restauração estrutural.
Deve, diante disso, ser afastada a alegação de pagamento em duplicidade, uma vez que todos os custos previstos – tanto diretos como indiretos – foram devidamente executados."

Em 17 de novembro de 2016, a SIURB encaminhou esclarecimentos complementares relativos à constatação 014:

"Para os itens relacionados na Tabela – Avaliação de serviços pagos em duplicidade (...), temos a informar:

- na Memória de Cálculo do BDI de 37,30% na parcela Escritório Central – Pessoal, como não consta nas tabelas de SIURB, para o custo horário do Gerente fizemos uma relação com o salário do Coordenador Setorial = R$ 188,53/hora. Portanto, este valor está remunerando o Gerente.

- na Memória de Cálculo do BDI DE 37,30% na parcela Administração Local e Transportes Internos – Pessoal:

- foi considerado o salário do Engenheiro Médio para remunerar o Engenheiro da Obra. Os engenheiros/profissionais necessários às vistorias, para avaliação das condições da obra e para a elaboração dos projetos, são pagos pelo custo direto através de itens constantes nas tabelas das SIURB;

- a Perua Kombi é utilizada para o transporte do pessoal dentro da obra inclusive do Engenheiro da Obra. Para o transporte até a obra dos profissionais responsáveis pelas vistorias e elaboração

dos projetos, adota-se o Veículo de Passageiro tipo VW GOL ou similar cujo valor horário consta nas tabelas da SIURB."

PLANO DE PROVIDÊNCIAS
Não informado pela Unidade.

PRAZO DE IMPLEMENTAÇÃO
Não informado pela Unidade.

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA
Após considerar as manifestações apresentadas pela Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras, a equipe de auditoria firma o entendimento de que foram pagos em duplicidade os serviços de engenheiro/arquiteto e desenhista.

Afirma-se isso, pois não foi encontrada, em nenhum lugar do contrato, do memorial descritivo ou do orçamento, referência à contratação de serviços de execução de projetos. Os únicos projetos apresentados foram plantas *as built*, as quais foram fornecidas somente após solicitação posterior ao término do contrato, a fim de viabilizar o recebimento definitivo. Adicionalmente, não foi evidenciada Anotação de Responsabilidade Técnica referente à elaboração de projetos executivos.

No que diz respeito ao veículo VW GOL, foi exposto na manifestação acima que "... *foram utilizados, por exemplo, para transporte de engenheiros coordenadores, que* ***eventualmente*** *deslocavam-se para o local da obra, etc.*" O seu uso eventual permite caracterizá-lo como custo indireto, e não direto, como consta na planilha orçamentária. Devendo, assim, ser componente do item de administração central, integrante do BDI.

É razoável afirmar que a empresa contratada não locaria um veículo para visita eventual em uma única obra. Sugere-se que possuía frota própria para a demanda de visitas em obras nas quais atuava, e esse custo diluiu-se nos valores dos contratos que possuía na época, como despesa indireta (BDI).

Assim sendo, a equipe de auditoria considera que o valor de R$ 19.345,44 pago para o serviço de locação de veículo VW GOL também foi pago indevidamente. Ao somar esse valor aos demais valores referentes a engenheiro/arquiteto e desenhista, totaliza-se o montante de R$ 183.592,96 – valor da época – pago em duplicidade.

RECOMENDAÇÃO
Recomenda-se que a SIURB promova, mediante gestão junto à empresa contratada, o devido ressarcimento ao Erário Municipal, no tocante aos pagamentos em duplicidade, bem como, após sua efetivação, encaminhe os respectivos comprovantes a este órgão de controle. Para cálculo do valor a ser ressarcido, deve ser levada em consideração a aplicação de índice de reajuste adequado para trazer o valor a ser ressarcido para o seu valor presente.

ANEXO II – ESCOPO E METODOLOGIA

Trabalho realizado de acordo com as normas brasileiras de auditoria, abrangendo:

- Planejamento dos trabalhos;
- Solicitação de processos e documentos;
- Visita ao Viaduto Alcântara Machado com registros fotográficos;
- Circularização de informações;
- Conferência de cálculos e confronto de valores; e
- Entrevista com os responsáveis pela área auditada.