GOVERNO DO
ESTADO DO CEARÁ
Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado

RELATÓRIO DE AUDITORIA ESPECIAL DE APURAÇÃO DE DENÚNCIA Nº 490101.01.04.07.186.0816

Modalidade de Auditoria:

Auditoria Especial de Apuração de Denúncia

Categoria de Auditoria:

Auditoria de Obras Públicas

Órgão Auditado:

Superintendência Estadual do Meio Ambiente - SEMACE

Fortaleza, maio de 2017

CGE/COAUD

Fls.

GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ

Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado

Secretário de Estado Chefe da Controladoria e Ouvidoria Geral
José Flavio Barbosa Jucá de Araújo

Secretário Adjunto da Controladoria e Ouvidoria Geral
Auditor de Controle Interno
Antonio Marconi Lemos da Silva

Secretário Executivo
Auditor de Controle Interno
Paulo Roberto de Carvalho Nunes

Coordenador de Auditoria Interna
Auditor de Controle Interno
George Dantas Nunes

Articuladoras
Auditoras de Controle Interno
Emiliana Leite Filgueiras
Isabelle Pinto Camarão Menezes

Orientador de Célula
Auditor de Controle Interno
Antonio Sergio Beltrão Mafra
José Benevides Lôbo Neto

Auditores de Controle Interno
Guilherme Paiva Rebouças
José Ananias Tomaz Vasconcelos

Missão Institucional

Zelar pela qualidade e regularidade na administração dos recursos públicos e pela participação da sociedade na gestão das políticas públicas, contribuindo para o bem-estar da sociedade cearense.

RELATÓRIO DE AUDITORIA ESPECIAL DE APURAÇÃO DE DENÚNCIA Nº 490101.01.04.07.186.0816

1. INTRODUÇÃO

1. A presente auditoria teve como objetivo a apuração de denúncias apresentadas no Sistema de Ouvidoria – SOU (registros n°s 0665151, 0667592, 0667792, 0669931, 0669932, 0671119, 0671744, 0674917, 0674919, 0675573 e 0687902), nos meses de abril, maio e julho de 2016, tratando de supostas irregularidades no Contrato nº 20/2015 (SIC 969528), firmado pela Superintendência Estadual de Meio Ambiente - SEMACE com a empresa O.K. Empreendimentos Construções e Serviços Ltda.

2. A Gestão Superior da Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado – CGE determinou a realização de auditoria especial para a apuração das denúncias. Desta forma, a Comissão Permanente de Apuração de Denúncias da CGE encaminhou à Coordenadoria de Auditoria Interna Governamental - COAUD as denúncias sobre a ocorrência de supostas irregularidades relacionadas a má execução dos serviços contratados; a não execução dos serviços e a destinação indevida de material retirado da obra (venda de material).

3. Nesse sentido, a Coordenadoria de Auditoria Interna emitiu, em 19/07/2016, a Ordem de Serviço de Auditoria – OSA Nº 127/2016, designando a equipe de auditoria composta pelos Auditores de Controle Interno Guilherme Paiva Rebouças e José Ananias Tomaz Vasconcelos, sob orientação do Auditor de Controle Interno José Benevides Lôbo Neto, para a realização dos trabalhos de Auditoria Especial de Apuração de Denúncia.

4. Inicialmente, a CGE informou à SEMACE o início da atividade de auditoria especial por meio do Ofício n° 698/2016/CGE/Caint, de 20/07/2016, bem como realizou reunião de abertura da auditoria com a direção da Autarquia, realizada em 22/07/2016, oportunidade em que foram solicitados documentos com o fito de subsidiar a atividade.

5. Foi solicitada à SEMACE a documentação relativa ao Contrato nº 20/2015 e informações sobre os serviços de engenharia realizados, por meio das Requisições de Materiais n°s 01 e 02, bem como foram feitas consultas ao Portal da Transparência do Estado do Ceará e ao Sistema de Acompanhamento de Contratos e Convênios – SACC.

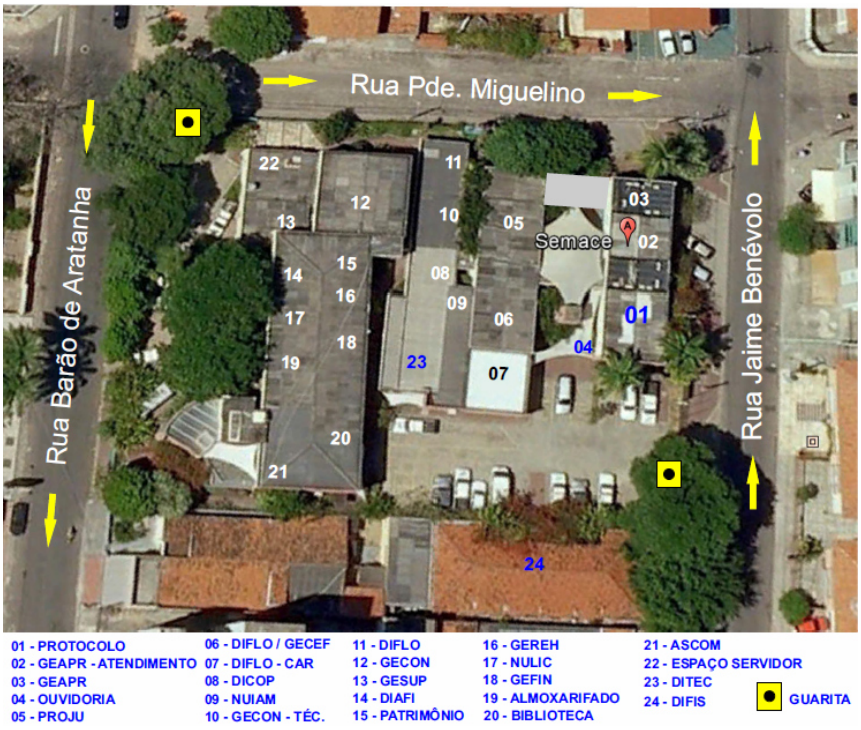
6. Atendendo à solicitação, a SEMACE disponibilizou documentação impressa e em mídia eletrônica subsidiando o processo de planejamento e de execução da auditoria.

7. Foram realizadas visitas ao local de execução dos serviços na sede da SEMACE, localizada à Rua Jaime Benévolo, 1400 – Bairro de Fátima, Fortaleza – CE, no período compreendido entre 25 e 27/07/2016 e no dia 10/08/2016.

8. As figuras 01 e 02 mostram o mapa de localização da SEMACE com a distribuição de suas unidades de direção e de execução. Durante a auditoria foram visitadas a Superintendência, a Diretoria Administrativo-Financeira – DIAF, a

Diretoria de Tecnologia da Informação – DITEC, a Ouvidoria, as guaritas e a área externa, onde foram realizadas conferência e medições de serviços executados.

Figura 1 – Mapa de Localização da SEMACE com as indicações das gerências e diretorias existententes no pavimento térreo



Fonte: Google Earth (10/04/2009) – Adaptada em 27/07/2016

Figura 2 – Mapa de Localização da SEMACE com as indicações das gerências e diretorias existententes no pavimento superior

Fonte: Google Earth (10/04/2009) – Adaptada em 27/07/2016

9. Durante a realização dos trabalhos foram recebidas por e-mail outras duas denúncias apresentadas no Sistema de Ouvidoria – SOU (registros n°s 0695007 e 0695946, de 04/08/2016 e 09/08/2016 respectivamente), reiterando as denúncias de venda dos materiais retirados (grades metálicas e esquadrias de alumínio), além de apontarem para possíveis irregularidades no serviço de pavimentação intertravada nos estacionamentos e nos processos do Instituto de Estudos, Pesquisas e Projetos da UECE - IEPRO e da CAPTAR.

10. Dentre as novas denúncias apresentadas, apenas a apuração da venda de material, que já fazia parte do escopo desta auditoria, e a verificação dos serviços de pavimento intertravado foram incorporados ao escopo inicial da Ordem de Serviço de Auditoria – OSA Nº 127/2016, por se tratarem de serviços de engenharia.

11. Ressalta-se que somente em 30/08/2016, **após o fechamento dos trabalhos de campo da auditoria**, que se deu em 25/08/2016, a COAUD recebeu o despacho interno da Comissão Permanente de Apuração de Denúncias com os registros 0695007 e 0695946 do SOU, além de novas denúncias no sentido de subsidiar os trabalhos de auditoria.

12. As referidas denúncias estão registradas no Sistema de Ouvidoria – SOU, com os n°s 0690203 (13/07/2016), 0690532 (15/07/2016), 0697659 (17/08/2016), 697661 (17/08/2016), 697988 (18/08/2016), 697991 (18/08/2016), 698387 (21/08/2016), 698405 (22/08/2016) e 698777 (22/08/2016). As denúncias que não constavam do escopo inicial não foram incluídas na auditoria porque foram enviadas após a conclusão do trabalho de campo.

13. A equipe de auditoria elaborou a tabela 1 com o objetivo de demonstrar os objetos das denúncias recebidas e quais os itens serão abrangidos pela auditoria.

Tabela 1 – Novas Denúncias

Número da Denúncia	Enfoque da Manifestação	Abrangido pelo escopo de auditoria
690203	Venda de grades, esquadrias e portões	SIM
690532	Venda de grades, esquadrias e portões	SIM
	Superintendente é conivente com ações do Diretor Administrativo	NÃO
697659	Venda de grades, esquadrias e portões	SIM
	Obras inacabadas e mal feitas	SIM
697661	Avaliações internas feita por servidores não surtem efeitos;	NÃO
	Reforma da guarita	SIM
	Venda de grades, esquadrias e portões	SIM

697988	Dados falsos no site da SEMACE (disponibilizado pelo Diretor Administrativo do órgão)	NÃO
	Venda de grades, esquadrias e portões	SIM
697991	Prestação de contas mentirosa e fraudulenta no site da SEMACE	NÃO
	Obras não recebem aceitação por parte da equipe que acompanha, pois a mesma reprova os orçamentos	NÃO
698387	Matéria Falsa publicada no site da SEMACE	NÃO
	Orçamentos superfaturados, conforme relatórios existentes feitos por servidores Terceirizados	NÃO
	Venda de grades, esquadrias e portões;	SIM
	Não abertura de sindicância contra servidor	NÃO
698405	Servidores não batem ponto (cortesia do Superintendente)	NÃO
	Desaparecimento de centrais de ar-condicionados, geláguas e computadores	NÃO
	Venda de grades, esquadrias e portões	SIM
698777	Venda de grades, esquadrias e portões	SIM

14. Em 01/11/2016, a CGE encaminhou o Relatório Preliminar de Auditoria de Apuração de Denúncia Nº 490101.01.04.07.186.0816 à gestão da SEMACE, por meio do Ofício nº 1235/2016/CGE/Caint, solicitando o envio da manifestação às constatações observadas pela equipe de auditoria.

15. A manifestação da SEMACE foi encaminhada por meio do Ofício nº 9602/2016/GS/NULIC, de 29/11/2016. A CGE iniciou a análise das manifestações em 03/01/2017 com a emissão da OSA nº 001/2017.

16. Os resultados da auditoria estão adstritos aos objetivos e limites estabelecidos no escopo do presente trabalho. A ocorrência de quaisquer fatos supervenientes a esse propósito, que venham a ser conhecidos pela Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado – CGE ou para os quais esta CGE seja demandada a se pronunciar, poderá ser objeto de exame posterior.

2. REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE DA DENÚNCIA

17. A Portaria nº 107/2014, de 13/08/2014, atribuiu à Comissão Permanente de Apuração de Denúncias a competência de apurar denúncias recebidas pela Controladoria por meio dos canais de acesso disponibilizados ao cidadão.

18. O art. 2°, da referida Portaria, estabelece as seguintes atribuições da Comissão Permanente de Apuração de Denúncia:

> *"I - registrar no Sistema de Ouvidoria - SOU as denúncias recebidas por outros canais;*
>
> *II - analisar a pertinência da denúncia, identificando elementos e evidências que indiquem a necessidade de apuração;*
>
> *III - solicitar informações e elementos complementares às áreas da CGE e a outros órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual, quando necessário;*
>
> *IV - realizar a apuração da denúncia;*
>
> *V - apresentar relatório circunstanciado, depois de concluída a apuração;*
>
> *VI - oferecer resposta ao demandante;*
>
> *VII - dar conhecimento do resultado da apuração ao Gabinete do Governador quando envolver titular e ao titular do órgão quando envolver ouvidor setorial."*

19. O art. 6°, da supracitada Portaria, menciona que a referida Comissão pode sugerir à Direção Superior da CGE o encaminhamento do resultado da apuração da denúncia à COAUD, para aprofundar a análise sobre o assunto demandado ou aumentar o escopo do que já foi apurado, por meio de atividade específica de auditoria.

20. Nesse contexto, o Relatório da Comissão Permanente de Apuração de Denúncias (a fls. 03 e 04 do Processo VIPROC 4661140/2016) sugeriu encaminhamento das denúncias à COAUD para realização de inspeção no Contrato Nº 20/2015 (SIC 969528), celebrado entre a SEMACE e a empresa O.K. Empreendimentos Construções e Serviços Ltda.

21. Atendendo a sugestão da Comissão Permanente de Apuração de Denúncias, a Gestão Superior da Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado – CGE determinou a realização de auditoria pela COAUD.

3. APURAÇÃO DOS FATOS

22. As denúncias encaminhadas à COAUD, que foram contempladas no escopo, tratavam, sobretudo, da ocorrência de supostas irregularidades relacionadas à má execução dos serviços contratados; à não execução dos mesmos e à destinação indevida de material retirado durante a execução da obra, especificamente quanto à venda de grades, esquadrias e portões.

23. Relativamente às denúncias que tratam da ocorrência de supostas irregularidades relacionadas à má execução dos serviços contratados (qualidade da obra), a equipe de auditoria realizou uma inspeção visual nos serviços executados, selecionados através da Curva ABC (técnica para identificar os itens de maior

representatividade em termos financeiros), e não constatou indícios de má execução ou de baixa qualidade do material empregado.

24. Em relação às demais denúncias contempladas no escopo, a equipe de auditoria apresenta, a seguir, os resultados do trabalho após analisada a manifestação da SEMACE, sobre os questionamentos levantados no relatório preliminar de auditoria.

3.1. Subcontratação Indevida do Objeto Contratual

25. A equipe de auditoria requisitou à SEMACE, por meio da Requisição de Material n° 01, de 20/07/2016, a documentação referente ao contrato com a empresa selecionada por meio da Ata de Registro de Preços nº 001/2014/DAE, bem como os Processos de Medição e de Pagamento.

26. Em análise à documentação fornecida pela SEMACE, a auditoria identificou que a memória de cálculo da 4ª Medição, a fls 20 a 27 do processo VIPROC 3812888/2016, de 09/06/2016, estava com o carimbo e assinatura do Engenheiro ****** ********* ******, responsável pela empresa CONCRECE Construções. A folha 03 do Diário de Obras, do dia 10/10/2015, também relata a participação desse engenheiro como responsável pela execução dos serviços contratados, tendo assinado o respectivo documento.

27. De forma a esclarecer o assunto, questionou-se ao Engenheiro ****** ********* ******, em 10/08/2016, sobre a subcontratação da empresa CONCRECE para realizar os serviços contratados por meio da Empresa O.K. Empreendimentos Construções e Serviços Ltda. O engenheiro esclareceu que ocorreu uma contratação informal de seus serviços para administrar a obra, mas que a mão de obra utilizada foi da empresa O.K.

28. A Lei nº 8.666/1993, em seu art. 78, inciso VI, estabelece que a **subcontratação total ou parcial do seu objeto**, a associação do contratado com outrem, a cessão ou transferência, total ou parcial, bem como a fusão, cisão ou incorporação, não é permitida a não ser que seja admitida, expressamente, no edital e no contrato, **constituindo-se em motivo para a rescisão contratual**.

29. Em análise ao Edital do Pregão Presencial nº 20140002/DAE, da Ata de Registro de Preços nº. 001/2014/DAE e do Contrato 20/2015 - SEMACE foi verificado que não havia previsão formal para a admissão de subcontratação.

30. Além disso, o Contrato Nº 20/2015, em sua CLÁUSULA DÉCIMA QUARTA – *DA RECISÃO CONTRATUAL*, item 14.1, estabelece que "*quaisquer dos motivos constantes no art. 78 da Lei Federal nº. 8.666/1993 será causa para sua rescisão*".

31. Dessa forma, constatou-se que a empresa CONCRECE Construções conduziu a execução dos trabalhos sem amparo legal, consistindo em motivo ensejador de rescisão contratual, conforme Cláusula Décima Quarta, item 14.1, do Contrato Nº 20/2015.

<u>Manifestação do Auditado</u>

A SEMACE manifestou-se por meio do Ofício GABSEC nº 9602/2016/GS/NULIC, de 29/11/2016, conforme transcrito a seguir:

"*Em Relatório preliminar em tela, a equipe de auditoria alega a existência de subcontratação indevida do objeto contratual, entendendo como fundamento um único documento (memória de cálculo da 4ª Medição, fls 20 a 27 do processo VIPROC 3812888/2016, de 09/06/2016, estava com carimbo e assinatura do Engenheiro ****** ********* ******, responsável pela empresa CONCRECE Construções, bem como em fls 03 do diário de Obras, no dia 10/10/2016, está relatada a participação do Engenheiro ****** ********* como responsável pela execução dos serviços contratados, tendo esse assinado o respectivo documento).*

*Em verdade, o Engenheiro ****** ********* ******, é funcionário da empresa O.K. Empreendimentos Construções e Serviços Ltda., sendo esta empresa responsável pela execução do objeto contratado, possuindo inclusive, contrato de prestação de serviço, conforme cópia em anexo.*

Assim, infundada as alegações referente a subcontratação indevida do objeto contratual, haja vista a apresentação do contrato de prestação de serviço entre o engenheiro e a empresa O.K. Empreendimentos, o qual demonstra vínculo entre eles." [sic]

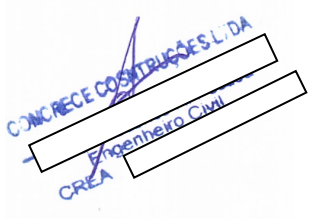
Análise da CGE

A SEMACE manifestou-se alegando que a auditoria se baseou em um único documento para afirmar que houve subcontratação indevida do objeto contratual. Além disso, a Superintendência informou que o Engenheiro ****** ********* ****** é funcionário da empresa O.K. Empreendimentos Construções e Serviços Ltda., anexando cópia do contrato de prestação de serviço.

A equipe de auditoria se baseou em dois documentos do processo de medição e da informação do próprio engenheiro para registrar o indício da subcontratação da empresa para a execução do serviço contratado.

Além disso, documentos integrantes do processo de medição (memória e relatório do diário de obra) apresentam carimbo e/ou logo da empresa CONCRECE Construções Ltda., conforme demonstrado na figura abaixo.

Logo da empresa CONCRECE nos Relatórios de Diário de Obras



Carimbo da empresa CONCRECE na memória de cálculo apresentada

Apesar dos indícios de subcontratação informal da obra, a equipe de auditoria aceita a explicação da SEMACE, tendo em vista a apresentação do contrato de prestação de serviço firmado entre a O.K. Empreendimentos e o engenheiro ****** ********* ******.

Recomendação nº 490101.01.04.07.186.0816.001 – Abster-se de receber medições em documentos com timbres e identificações de empresas distintas da contratada.

3.2. Uso Indevido da Ata de Registro de Preços para a Realização de Obras

32. Segundo a Orientação Técnica nº. 02/2009, do IBRAOP, tem-se por definição que "*Obra de engenharia é a ação de construir, reformar, fabricar, recuperar ou ampliar um bem, na qual seja necessária a utilização de conhecimentos técnicos específicos envolvendo a participação de profissionais habilitados conforme o disposto na Lei Federal nº 5.194/66*. Esta Orientação conceitua **ampliar** como sendo a ação de **"***produzir* ***aumento na área construída de uma edificação*** *ou de quaisquer dimensões de uma obra que já exista*".

33. O art. 6º, inciso I, da Lei nº 8.666/1993, também traz a definição de **Obra** como sendo toda construção, reforma, fabricação, recuperação ou **ampliação**, realizada por execução direta ou indireta.

34. Em análise ao Edital do Pregão Presencial nº. 20140002/DAE, verificou-se que o item 4 estabelece que o Objeto é o Registro de Preços para futuros e eventuais serviços de manutenção preventiva e corretiva e de **reforma das instalações físicas prediais**, com o fornecimento de materiais e peças de reposição, com base no Percentual de Desconto sobre a Tabela de Custos de Serviços da SEINFRA, para atender às necessidades de órgãos e entidades da Administração Pública Estadual do Ceará, localizados em Fortaleza-CE e na sua Região Metropolitana, conforme condições especificadas no Anexo I - Termo de Referência.

35. O Termo de Referência traz o entendimento que a **reforma predial** inclui serviços que impliquem em modificações na estrutura, nos compartimentos, ou no número de pavimentos das instalações prediais preexistentes, **sem alteração da área edificada**.

36. Durante os trabalhos de campo foi identificado que a edificação da guarita localizada na Rua Jaime Benévolo teve sua área acrescida com a construção de um pavimento superior e que a construção da escada de acesso ao bloco da superintendência ampliou a área construída, o que caracterizaria a execução de uma obra de engenharia.

37. Vale ressaltar, que o Tribunal de Contas da União – TCU, por meio do Informativo de Licitações e Contratos n° 117, menciona que o Sistema de Registro de Preço é adequado a **serviços** mais simples e rotineiros. Tal entendimento é ratificado pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará – TCE por meio da Resolução n° 1.329/2013, que determina "*que o Sistema de Registros de Preços é adequado àquelas compras e* ***serviços mais simples e rotineiros****, ou seja, que podem ser individualizados por meio de descrição simplificada e sucinta, sem complexidades; os serviços relacionados à área de engenharia, em regra, são impróprios para o Sistema de Registro de Preços; e* ***não há amparo legal para adoção do SRP para contratação de obras de engenharia***". (grifos nossos)

<u>Manifestação do Auditado</u>

A SEMACE manifestou-se por meio do Ofício GABSEC nº 9602/2016/GS/NULIC, de 29/11/2016, conforme transcrito abaixo:

"Em verdade, a SEMACE informa que a despeito do que consta no referido relatório, que não houve qualquer desvio das regras contidas na ata de registro de preço n° 001/2014/DAE, pois, em sua cláusula segunda consta a seguinte especificação: A

presente ata tem por objeto o registro de preços, visando futuros e eventuais serviços de manutenção preventiva e REFORMA das instalações físicas prediais". A mesma cláusula é repetida em cláusula terceira do contrato n° 20/2015.

Destarte, vale observar que a SEMACE vem se esforçando para cumprir com os princípios basilares da administração pública e, assim, vem sendo executado. Ademais, importante ressaltar que, quando no ato da execução do referido contrato, ainda era objeto de discussão a ATA DE MANUTENÇÃO PREDIAL, esta sendo só para as atas de 01/2015 e 01/2016, ou seja, não incluindo a ata 01/2014, o que deixava o termo manutenção predial em interpretação extensiva quando a "manutenção preventiva e corretiva e REFORMA das instalações físicas prediais'.

Assim, referente ao entendimento da CGE do suposto uso indevido da ata de registro de preço em comento, esta SEMACE, com devido respeito, entende de forma divergente, pois vez unicamente e restritamente a execução de acordo com a referida ata, dentro dos parâmetros e atendendo aos princípios administrativos."

Análise da CGE

A SEMACE manifestou-se relatando não houve qualquer desvio das regras contidas na ata de registro de preço e que a Ata de Registro de Preço n° 01/2014/DAE deixava o termo manutenção predial em interpretação extensiva.

A equipe de auditoria concorda que a Ata n° 01/2014/DAE de manutenção predial tinha interpretação extensiva quando definiu o objeto como sendo o registro de preços, visando futuros e eventuais serviços de manutenção preventiva e REFORMA das instalações físicas prediais.

Entretanto, o Anexo I do Termo de Referência do edital traz o entendimento que **reforma predial** são os serviços que impliquem em modificações na estrutura, ou dos compartimentos, ou no número de pavimentos, realizados nas instalações prediais preexistentes, **sem alteração da área edificada.**

Dessa forma, a auditoria não concorda com a explicação exposta pela SEMACE, pois, claramente, a construção do pavimento superior da guarita gerou um acréscimo da sua área construída e a construção da escada de acesso ao bloco da superintendência acarretou em uma ampliação da área construída, caracterizando, assim, a execução de obras de engenharia.

Recomendação nº 490101.01.04.07.186.0816.002 – Não contratar, doravante, obras de engenharia por meio de ata de registro de preço, em desconformidade com a Resolução n° 1.329/2013 do Tribunal de Contas do Estado.

Recomendação nº 490101.01.04.07.186.0816.003 – Consultar, doravante, a Orientação Técnica nº. 02/2009 do IBRAOP com o fito de dirimir dúvidas acerca da diferença entre obra e serviço de engenharia.

3.3. Aprovação do Orçamento pelo DAE sem a Devida Conferência dos Quantitativos

38. O Termo de Referência, anexo I do Edital do Pregão Presencial nº 20140002/DAE, traz, em seu item 6, que o órgão participante do registro de preços determina, no item 3.3, que os serviços cujo valor do orçamento sejam superiores a R$15.000,00 deverão ser autorizados, exclusivamente, pelo Departamento de

Arquitetura e Engenharia – DAE.

39. Em análise ao processo VIPROC 4466743/2015, referente à contratação da empresa para os serviços de manutenção predial, constatou-se, a fls. 19, que o DAE aprovou por meio de Folha de Informação e Despacho, de 28/08/2015, o orçamento apresentado pela empresa O.K. Empreendimentos Ltda.

40. Nesta aprovação, o DAE informou que os quantitativos constantes no Orçamento apresentado pela empresa O.K. Empreendimentos seriam devidamente aferidos pela fiscalização durante a execução das obras, porém não declarou que haviam sido verificadas e aprovadas as quantidades iniciais presentes no orçamento. Tal aprovação demandaria uma visita ao local ou a realização de um projeto básico pela SEMACE.

Manifestação do Auditado

A SEMACE manifestou-se por meio do Ofício GABSEC nº 9602/2016/GS/NULIC, de 29/11/2016, conforme transcrito abaixo:

"A SEMACE, ciente da referida questão, vem implementando esforços contínuos com o fito de evitar irregularidades nas execuções de seus contratos, assim, quanto ao presente caso não é diferente tal tratamento, tanto é que a SEMACE, não é responsável pela análise e aferição dos preços e quantitativos, esta sendo atribuição do DAE.

Ademais, convém informar que, com a apresentação da lista de quantitativos e preços em fls. 20 a 26 do processo n°4466743/2015, o DAE elabora despacho onde informa que os preços unitários da tabela apresentada pela empresa OK Empreendimentos estão em conformidade com a Tabela n° 22, com o devido desconto de 5%, bem como afere os quantitativos pelo Engenheiro Fiscal durante a execução, não havendo, portanto, em que se falar em irregularidade, uma vez que não é atribuição da SEMACE realizar tal análise, mas sim o acompanhamento."

Análise da CGE

A SEMACE informou que não é responsável pela análise e aferição dos preços e quantitativos, sendo atribuição do DAE.

A auditoria concorda com a Superintendência no sentido de que não é de sua responsabilidade a análise e a aferição do preço e dos quantitativos do orçamento. Entretanto, o questionamento desta auditoria é quanto à aprovação do orçamento pelo DAE **sem a devida conferência dos quantitativos.**

Dessa forma, a CGE entende que a SEMACE deve informar ao DAE que a CGE orientou que a aprovação de orçamento superior a R$15.000,00 só deve ser feita após a conferência dos quantitativos, evitando assim transtornos futuros, tais como aditivos de preços.

Recomendação nº 490101.01.04.07.186.0816.004 – Exigir, doravante, que o órgão fiscalizador afira os quantitativos constantes do orçamento durante a execução dos serviços, quando o valor orçado for superior a R$15.000,00.

3.4. Não Comprovação da Disposição Final Correta do Gradil e dos Perfis de Alumínio Retirados durante os Serviços de Engenharia

41. A auditoria solicitou à SEMACE, por meio da Requisição de Material n° 02, de 25/07/2016, a apresentação de documentação comprovando a destinação correta do material retirado da obra (entulhos e materiais removidos), como forma de esclarecer uma das supostas irregularidades apontadas nas denúncias encaminhadas à CGE, referente à destinação indevida de material retirado de obra (venda de gradil e de perfis de alumínio).

42. Em resposta, a SEMACE disponibilizou, em 26/07/2016, declaração de destinação final dos resíduos, em que consta um despejo de 40 m³ de material não contaminado na Av. Washington Soares S/N, realizado pela empresa Coleta Ambiental e Serviços de Transportes Especializados, no dia 08/07/2016.

43. Posteriormente, com o fito de detalhar esta informação, a SEMACE encaminhou três manifestos de transporte de resíduos realizados em 08/07/2016 (Nºs GG-00077740, GG-00077557 e GG-00077561), em que constam os volumes de 14m³, 14m³ e 12 m³, respectivamente, que somados acumulam o valor declarado de 40m³ de material classe A1 (solos provenientes de escavação ou terraplanagem).

44. Por meio de registro fotográfico (Anexo 2), cedido pela SEMACE, esta auditoria constatou que o material gerado durante a realização dos serviços foi resultante de demolição, não devendo ser classificado como material de escavação ou terraplanagem, conforme informado nos citados manifestos.

45. Vale ressaltar, que no dia 12/04/2016 foi registrada uma denúncia no Sistema SOU, sob o protocolo 0667592, relatando a destinação indevida de grades e perfis de alumínio. Logo, os perfis de alumínio foram retirados antes de 08/07/2016, data informada na “Declaração de Destinação Final” apresentada pela SEMACE.

Manifestação do Auditado

A SEMACE manifestou-se por meio do Ofício GABSEC nº 9602/2016/GS/NULIC, de 29/11/2016, conforme transcrito abaixo:

"*Destarte, a empresa é devidamente responsável pela retirada e destino dos materiais inservíveis referente a execução do objeto contratual, dando o fiel comprimento de suas obrigações contratuais.*

Assim, conforme declaração da empresa O.K. EMPREENDIMENTOS (anexo), devidamente qualificada para execução do contrato n° 20/2015, declara, por meio de seu representante legal que ***"retirou da obra supracitada materiais inservíveis de grades, esquadrias e portões. Materiais estes que se encontram dentro da planilha orçamentária e encaminhados para a Reciclagem Restaurart"****.*

Ademais, a empresa RECICLAGEM RESTAURART, declara através de emissão de recibo que faz o "recebimento de materiais ferrosos e esquadrias a quantidade de 400 quilos para sucatas", conforme cópia em anexo.

Assim, em razão dos documentos supra, bem como demonstrado a boa-fé desta Superintendência em doar os materiais inservíveis (sucatas), resta provado a carência de fundamentação, não podendo prosperar a presente alegação de auditoria."

Análise da CGE

A SEMACE apresentou declaração da empresa O.K. Empreendimentos informando a retirada de materiais inservíveis de grades, esquadrias e portões da obra. Além disso, a Superintendência apresentou cópia de recibo da empresa Reciclagem Restaurart atestando o recebimento de 400 quilos de sucatas referente a materiais ferrosos e esquadrias.

A equipe de auditoria não conseguiu comprovar irregularidade no descarte das esquadrias, portões e perfis de alumínio substituídos, de forma que aceita a justificativa da SEMACE com base nos documentos apresentados.

A auditoria ressalta, no entanto, que os documentos apresentados pela SEMACE por ocasião da manifestação ao relatório preliminar (declaração da empresa contratada e do recibo da empresa que recebeu o material) deveriam ter sido disponibilizados quando da resposta apresentada à Requisição de Material n° 02, datada de 25/07/2016.

3.5. Irregularidades Concernentes a Medições e a Pagamentos

46. As irregularidades concernentes a medições e a pagamentos são práticas que tornam mais onerosa a proposta ou a execução do contrato. Uma dessas práticas é materializada com a liquidação e o pagamento de serviços com sobrepreço ou por serviços não executados, constituindo prática lesiva e que causam dano ao erário.

47. O sobrepreço ocorre quando o custo de um determinado bem ou serviço é superior ao valor paradigma ou de referência. Já o superfaturamento é caracterizado quando ocorre a aprovação da medição ou o pagamento indevido do serviço.

48. No intuito de averiguar e obter informações sobre a execução e o andamento da obra objeto do contrato, a equipe de auditoria realizou uma visita à obra, *in loco*, nos dias 25, 26 e 27/07 e 10/08/2016.

49. A fim de otimizar os serviços de auditoria e de análise dos itens de maior representatividade da obra, utilizou-se como técnica de auditoria a Curva ABC. Esse método visa à ordenação simples em planilha dos itens de maior impacto no custo do empreendimento ou serviço.

50. Os itens integrantes da Curva ABC correspondem aos medidos e pagos até a 4ª Medição do Contrato n° 20/2015.

51. A metodologia para elaboração da Curva ABC foi composta por três faixas de itens: a faixa A com os itens que correspondem a até 50% do valor total dos itens medidos até a 4ª Medição; a faixa B com 30%; e a C com 20% do valor total dos itens medidos até a 4ª Medição.

52. Os serviços constantes da faixa A da Curva ABC compreendem 12 itens. Entretanto, devido ao estágio de execução dos serviços, a equipe de auditoria só analisou sete itens da faixa A da Curva ABC, conforme tabela 2.

Tabela 2 – Itens Vistoriados na Faixa A da Curva ABC até a 4ª Medição

Item	Composição	Descrição	Und.	Quantidade Contrato	Preço Unitário (R$)	Preço Total (R$)	Valor pago até a 4ª medição
1.50	C1388	FIXO DE VIDRO TEMPERADO 2 FOLHAS (1.80X2.10)m E=10mm	CJ	35,1	1317,37	46.239,69	46.239,69
8.1	C4559	GRADIL PRÉ-FABRICADO COMPOSTO DE PAINÉIS DE 2,50 x 2,43 EM ARAME GALVANIZADO 5 mm DE DIÂMETRO, MALHA 200 x 50 mm, POSTE COM SECÇÃO 60 x 40 mm E ALTURA DE 3,20 m CHAPA GALVANIZADA, COM 1,55 mm DE ESPESSURA, PINTADO COM TINTA POLIÉSTER E PINTURA ELETROSTÁTI	M2	199,1	171,43	34.131,71	34.131,71
6.5	C0770	CHAPA POLICARBONATO COMPACTO CRISTAL ESP.= 6mm	M2	68,75	343,13	23.590,19	23.590,19
4.7	C1340	ESTRUTURA DE MADEIRA P/ TELHA ONDULADA DE FIBROCIMENTO, ALUMÍNIO OU PLÁSTICAS, VÃO 20m	M2	309,4	70,73	21.883,86	21.883,86
10.6	C4584	ELABORAÇÃO DE PROJETOS EXECUTIVOS DE ENGENHARIA	UT	620	22,10	13.702,00	13.702,00
1.19	C0770	CHAPA POLICARBONATO COMPACTO CRISTAL ESP.= 6mm	M2	37,5	343,13	12.867,38	12.867,38
4.5	C4554	TELHA DE ALUMÍNIO, TRAPEZOIDAL e = 0,7mm	M2	309,4	39,42	12.196,55	12.196,55

Fonte: Processos e planilhas de medição, Portal da Transparência e o SACC

53. A auditoria constatou que quatro desses serviços possuem quantidades executadas divergentes das apresentadas nas medições (ver tabela 4).

54. O item *Vidro Comum com Fumê* foi retirado da análise devido à impossibilidade de a auditoria, pelo estágio em que a obra se encontra, atestar quais peças de vidro foram substituídas e/ou instaladas.

55. O item *Chapa de Policarbonato* foi executado em três locais na obra, embora o orçamento só mencione sua execução em dois locais. Apesar disso, o somatório das quantidades executadas foi igual à inicialmente orçada.

56. Além dos itens constantes na faixa A da curva ABC, a equipe de auditoria analisou, *in loco*, o item da planilha orçamentária listado na tabela 3.

Tabela 3 – Item Vistoriado na Faixa B da Curva ABC até a 4ª Medição

Item	Composição	Descrição	Und.	Quantidade Contrato	Preço Unitário (R$)	Preço Total (R$)	Valor pago até a 4ª medição
1.32	C4504	PISO VINÍLICO TIPO "PAVIFLEX", e=2,0mm - FORNECIMENTO E COLOCAÇÃO	M2	125,28	48,26	6.046,01	6.046,01

Fonte: Processos e planilhas de medição, Portal da Transparência e o SACC

3.5.1. Superfaturamento nas Medições de Serviços Executados em Quantidade Inferior à Medição

57. A equipe de auditoria realizou uma análise na planilha orçamentária dos serviços selecionados, com o objetivo de verificar a regularidade de sua execução.

58. Essa análise, realizada conjuntamente com a verificação dos boletins de medição e com a visita a obra, permitiu a auditoria constatar a existência de serviços executados em quantidade inferior aos valores constantes nas medições.

59. A tabela 4 quantifica os serviços que foram executados em quantidade inferior à apresentada nos boletins de medição.

Tabela 4 – Serviços Medidos em Quantidade Superior ao Executado
Valores em R$

Item	CÓD.	Descrição	Und.	Quant. Contrato	Preço Unitário (A)	Quant. Medida até a 4ª medição (B)	Quant. Medida p/ Auditoria (C)	Quant. Medida Não Executada D = (B - C)	Valor dos Serviços Não Executados (A x D)
1		**SUPERINTENDÊNDIA**							**19.892,29**
1.50	C1388	FIXO DE VIDRO TEMPERADO 2 FOLHAS (1.80X2.10)m E=10mm	CJ	35,10	1.317,37	35,10	20,00	15,10	19.892,29
4		**DITEC**							**8.217,19**
4.5	C4554	TELHA DE ALUMÍNIO, TRAPEZOIDAL e = 0,7mm	M2	309,40	39,42	309,40	234,80	74,60	2.940,73
4.7	C1340	ESTRUTURA DE MADEIRA P/ TELHA ONDULADA DE FIBROCIMENTO, ALUMÍNIO OU PLÁSTICAS, VÃO 20m	M2	309,40	70,73	309,40	234,80	74,60	5.276,46
10		**ADMINISTRAÇÃO GERAL DA OBRA**							**13.702,00**
10.6	C4584	ELABORAÇÃO DE PROJETOS EXECUTIVOS DE ENGENHARIA	UT	620,00	22,10	620,00	0,00	620,00	13.702,00
TOTAL									**41.811,48**

60. Em seguida serão apresentados, de forma detalhada, os cálculos mostrados na tabela 4, bem como as principais constatações da auditoria referentes a esses serviços.

Relativamente ao item C1388 - FIXO DE VIDRO TEMPERADO 2 FOLHAS (1.80 X 2.10) m E=10 mm

61. Este item se refere ao serviço executado no setor da Superintendência. A auditoria constatou que o serviço foi quantificado na planilha orçamentária em quantidade superior ao realizado.

62. A auditoria realizou as medições do item C1388 e obteve a quantidade de serviço executado com uma área de 72,9 m², sendo 59,6 m² referente ao serviço realizado na fachada da SEMACE e 13,3 m² referente às janelas da guarita.

63. Entretanto, no orçamento a unidade utilizada para medir esse item foi o conjunto (um cj igual a 1,80 m x 2,10 m), correspondente a 3,78 m². Logo, a quantidade executada corresponde a aproximadamente 20 cj (72,9 m² / 3,78 m² = 19,29 cj), valor inferior a quantidade de 35,1 cj constante da medição do serviço.

64. Dessa forma, a auditoria constatou que não foram executados 15,1 conjuntos desse item, com preço unitário de R$1.317,37, o que resulta em um valor superfaturado de R$19.892,29.

<u>Relativamente ao item C4584 - Elaboração de Projetos Executivos de Engenharia</u>

65. De acordo com a Lei nº 8.666/93, artigo 6º, inciso X, define-se como Projeto Executivo "*o conjunto dos elementos necessários e suficientes à execução completa da obra, de acordo com as normas pertinentes da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT*".

66. Em análise aos processos de medições, a auditoria verificou que o item relativo ao serviço "*Elaboração de projetos executivos de engenharia*", código C4584, foi medido e pago. A fim de comprovar a execução do serviço, a equipe de auditoria solicitou o Projeto Executivo, por meio da Requisição de Material n° 02, de 25/07/2016. Vale ressaltar, que até a emissão do Relatório Preliminar o Projeto Executivo não foi disponibilizado à equipe de auditoria.

67. Em visita à obra, nos dias de 25, 26 e 27/07 e 10/08/2016, a equipe de auditoria encontrou apenas a planta do projeto de arquitetura, conforme anexo 1. Nesse anexo é apresentada a folha 06/06 do projeto de arquitetura, que mostra o projeto gráfico da fachada principal da SEMACE sem as medidas e os detalhes executivos das esquadrias.

68. Ademais, o Projeto Executivo para ser implementado depende do exame e da aprovação do DAE, que também necessita do projeto para conferir o serviço realizado.

69. Diante do exposto, a auditoria não encontrou evidências que comprovem que o Projeto Executivo tenha sido elaborado pela empresa contratada, embora tenha sido medido e pago, evidenciando um superfaturamento de R$13.702,00.

<u>Relativamente ao item C4554 - TELHA DE ALUMÍNIO, TRAPEZOIDAL E=0,7 mm</u>

70. Este item se refere ao serviço executado no telhado do setor da Diretoria de Tecnologia da Informação - DITEC. A auditoria constatou que o serviço foi quantificado na planilha orçamentária em quantidade superior ao realizado.

71. A auditoria realizou as medições relativas ao item C4554 e obteve como quantidade de serviços executados uma área de 234,8 m² (10 m x 13 m de um lado da cumeeira e 8 m x 13 m do outro lado, contando com um desnível medido do telhado de 70 cm, utilizado no cálculo de sua inclinação).

72. Nas medições foram autorizados os pagamentos de 309,40m² de área de telha de alumínio, totalizando uma diferença em desfavor da SEMACE de 74,60 m². Considerando que o preço unitário desse serviço é R$39,42 por m², obteve-se um valor superfaturado de R$2.940,73.

<u>Relativamente ao item C1340 - ESTRUTURA DE MADEIRA P/ TELHA ONDULADA DE FIBROCIMENTO, ALUMÍNIO OU PLÁSTICAS, VÃO 20 m</u>

73. Esse item se refere à estrutura de madeira para o telhado executado no setor da DITEC. A auditoria constatou que o serviço foi quantificado na planilha orçamentária em quantidade superior ao realizado.

74. O valor medido da estrutura de madeira para o telhado de alumínio da Diretoria de Tecnologia da Informação foi considerado com a mesma área do telhado de

alumínio, ou seja, um valor total de 234,8 m².

75. Nas medições foram autorizados pagamentos de um valor total para 309,4 m² de área de suporte de madeira para o telhado, totalizando uma diferença de 74,6 m². Considerando que o preço unitário desse serviço é R$70,73 por m², tem-se um valor superfaturado de R$5.276,46.

Manifestação do Auditado

A SEMACE manifestou-se por meio do Ofício GABSEC nº 9602/2016/GS/NULIC, de 29/11/2016, conforme transcrito abaixo:

"No que se refere a tabela 4, a SEMACE solicitou novamente ao DAE que fosse realizada novas medições, pois desconhecia a suposta divergência nas referidas medições.

Sendo atendida a solicitação supra, o Engenheiro Fiscal do DAE, realizou as novas medições referente a execução do contrato n° 20/2015, onde constatou as inconsistências, mas não sendo nem as primeiras medições realizadas por ele mesmo, nem as medições realizadas pelos auditores da CGE, sendo da seguinte forma, a qual conclui e ao final informando que os itens medidos mas não executados serão objetos de glosas, conforme autoriza o Decreto Estadual n°29.918/2016.

Fixo de Vidro Temperado 2 Folhas (1.80 X 2,10) m E=10 mm

Quantidade executada: 94,93m², conforme justificativa da solicitação da glosa e memória de cálculo em anexo.

Realizada glosa da diferença, conforme autoriza o Decreto Estadual n° 29.918/2009.

Elaboração de Projetos Executivos de Engenharia

*No que contempla a auditoria quanto a ausência de projeto executivo de engenharia, esta SEMACE informa a CGE que existe um projeto (cópia em anexo), onde o mesmo se encontra no processo n° 7300846/2015, referente a 1° medição, onde foi devidamente pago em 15/12/2015, no valor de R$ 8.200 (oito mil e duzentos reais) a Arquiteta ******* ***** *******, CAU n° 1****6-0, conforme cópia do recibo em anexo, bem como a cópia do Registro de Responsabilidade Técnica - RRT de 29 de outubro de 2015, também em nome da Arquiteta ******* ***** *******, CAU n° 1****6-0, inscrita sob o n° 965.***.***-15, ambos assinados pela profissional em tela.*

Ademais, o valor do projeto seria de 13.702,00 (treze mil, setecentos e dois reais), sendo pago o valor de R$8.200,00 (oito mil e duzentos reais), sendo realizada a GLOSA referente a diferença no valor de R$5.502,00 (cinco mi, quinhentos e dois reais), conforme cópia da Correspondência Interna do DAE em anexo.

Assim, a alegativa de que inexiste projeto executivo de engenharia no presente caso não se pode prosperar, haja vista a sua efetivação comprovação, tanto é que o Engenheiro Fiscal do DAE reconhece o projeto e considera o valor pago, conforme recibo em anexo.

Telha de Alumínio, Trapezoidal E=0,7 mm

Quantidade executada: 260,54 m², conforme justificativa da solicitação da glosa e memória de cálculo em anexo.

Realizada glosa da diferença, conforme autoriza o Decreto Estadual n° 29.918/2009.

Estrutura de Madeira para Telha Ondulada de Fibrocimento, Alumínio ou Plásticas, Vão 20 m

Quantidade executada: 260,54 m², conforme justificativa da solicitação da glosa e memória de cálculo em anexo.

Realizada glosa da diferença, conforme autoriza o Decreto Estadual n° 29.918/2009.

Piso Vinílico Tipo "Pavifex" e = 2,00 mm - Fornecimento e Colocação

Quantidade executada: 86,65 m², conforme justificativa da solicitação da glosa e memoria de cálculo em anexo.

Realizada glosa da diferença, conforme autoriza o Decreto Estadual n° 29.918/2009.

Ademais, passaremos adiante a justificativa da SEMACE em relação a substituição do piso pavifex pelo piso porcelanato."

Análise da CGE

A SEMACE informou que solicitou ao DAE que fossem realizadas novas medições dos serviços. Dessa forma, o engenheiro fiscal realizou novas medições e constatou a inconsistência, mas, alegou que nem as primeiras medições realizadas pela fiscalização, nem as medições realizadas pela equipe de auditoria estavam corretas.

A SEMACE informou, também, que os itens medidos, pagos e não executados serão objetos de glosas, conforme autoriza o Decreto Estadual n° 29.918/2016. Entretanto, a Superintendência não comprovou que as glosas foram efetivamente realizadas.

Em relação ao item C1388 - Fixo de Vidro Temperado 2 Folhas (1.80 x 2.10) m² E=10 mm, o fiscal, em nova medição, atestou a execução de 94,93 m² e solicitou a glosa do valor de R$13.156,65 referente a diferença entre o valor pago e o realmente executado desse serviço, conforme autoriza o Decreto Estadual n° 29.918/2009.

Em relação aos itens C4554 - Telha de Alumínio, Trapezoidal E = 0,7 mm e C1340 - Estrutura de Madeira p/Telha Ondulada de Fibrocimento, Alumínio ou Plásticas, Vão 20 m, o fiscal, em nova medição, atestou a execução de 260,54 m² para cada um dos itens e solicitou a glosa do valor de R$5.381,93 (R$1.926,06 das Telhas e R$3.455,87 da Estrutura de Madeira) referente à diferença entre o valor pago e o realmente executado desse serviço.

A equipe de auditoria aceita as novas medições dos itens C1388, C4454 e C1340 realizadas pelo engenheiro fiscal do DAE, porém, apesar de a glosa ter sido solicitada, não há tempo hábil para fazê-la devido a vigência do contrato ter expirado em 20/09/2016.

Além disso, constatou que o valor a ser pago para empresa O.K. Empreendimentos na última medição é de R$3.074,12 (SIGDAE), valor inferior ao que deve ser glosado

pela SEMACE.

Já em relação ao item C4584 - Elaboração de Projetos Executivos de Engenharia, a Superintendência apresentou o Projeto Executivo, a RRT e o recibo assinado pela profissional responsável pelo serviço, no valor R$8.200,00. A SEMACE reconheceu que foi medido e pago o valor de R$13.702,00, superior ao recebido pela profissional. Além disso, informou que já solicitou a glosa de R$5.502,00 correspondente a diferença paga a maior.

A CGE aceita a justificativa, porém, ressalta que a comprovação da entrega do Projeto Executivo deveria ter acontecido por ocasião da resposta da SEMACE à Requisição de Material n° 02 e não na manifestação ao relatório preliminar. Ainda sobre esse item, a SEMACE não explicou o fato de ter pago um valor superior ao apresentado no recibo da profissional responsável pela elaboração do projeto.

Conforme já mencionado anteriormente, a glosa desse serviço não pode mais ocorrer porque a vigência do contrato expirou em 20/09/2016. Ademais, o valor a ser pago a empresa O.K. Empreendimentos na última medição foi de R$3.074,12 (SIGDAE), inferior ao valor a ser glosado (R$5.502,00). Assim, cabe à SEMACE providenciar o ressarcimento do valor superfaturado, conforme tabela a seguir:

Tabela 5 – Serviços Medidos em Quantidade Superior ao Executado
Valores em R$ (após a manifestação)

ITEM	CÓD.	DESCRIÇÃO	VALOR SUPERFATURADO (ATESTADO PELO FISCAL)
1		**SUPERINTENDÊNDIA**	
1.50	C1388	FIXO DE VIDRO TEMPERADO 2 FOLHAS (1.80X2.10)m E=10mm	13.156,65
4		**DITEC**	
4.5	C4554	TELHA DE ALUMÍNIO, TRAPEZOIDAL e = 0,7mm	1.926,06
4.7	C1340	ESTRUTURA DE MADEIRA P/ TELHA ONDULADA DE FIBROCIMENTO, ALUMÍNIO OU PLÁSTICAS, VÃO 20m	3,455,87
10		**ADMINISTRAÇÃO GERAL DA OBRA**	
10.6	C4584	ELABORAÇÃO DE PROJETOS EXECUTIVOS DE ENGENHARIA	5.502,00
		TOTAL	**24.040,58**

Assim, o **superfaturamento total** referente ao Contrato nº 20/2015 foi obtido somando-se as parcelas dos superfaturamentos ocasionados por quantidade. Dessa forma, identificou-se o valor de **R$24.040,58 de superfaturamento**, o que representa **4,25% do valor medido e pago de R$565.098,02.**

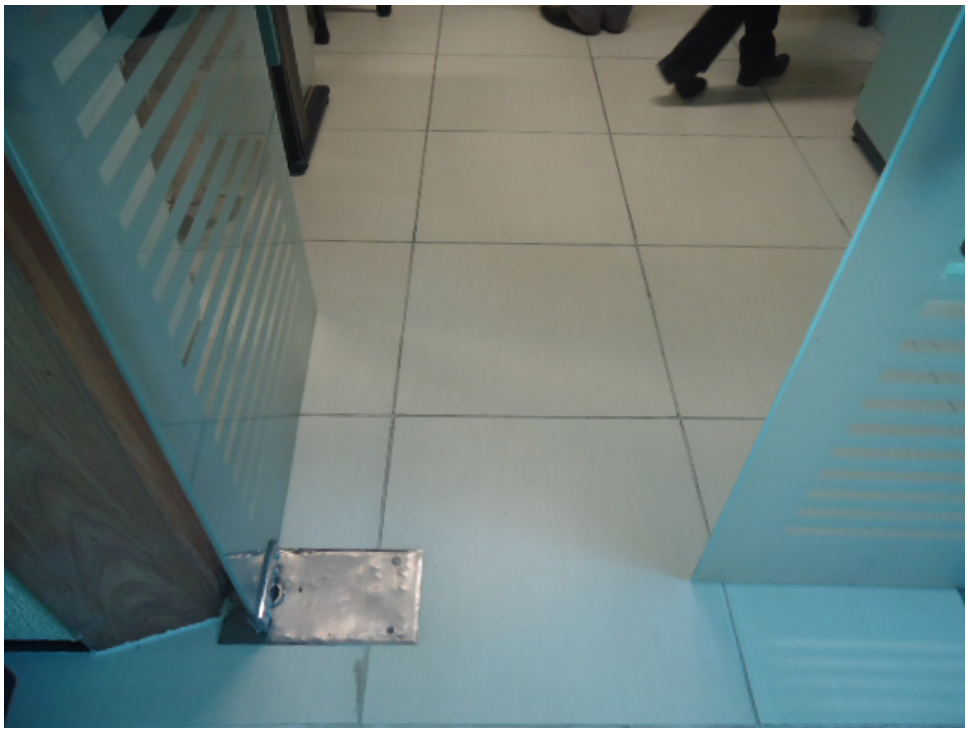
Recomendação nº 490101.01.04.07.186.0816.005 – Exigir da empresa O.K. Empreendimentos Construções e Serviços Ltda. o ressarcimento dos valores superfaturados correspondentes aos serviços medidos/pagos e não executados.

Recomendação nº 490101.01.04.07.186.0816.006 – Instaurar o devido procedimento de Tomada de Contas Especial, caso não ocorra o ressarcimento dos recursos pagos indevidamente, depois de esgotadas as medidas cabíveis no âmbito administrativo.

3.5.2. Superfaturamento Referente à Realização de Serviços sem Cobertura Contratual

76. Na análise do serviço "*Piso Vinílico Tipo "PAVIFLEX", e = 2,0 mm - Fornecimento e Colocação",* item 1.32 da Planilha Orçamentária, a equipe de auditoria constatou que parte do serviço foi substituído por outro relativo à execução de piso em porcelanato (foto 1). O piso vinílico foi medido e pago de forma integral.

Foto 1 – Piso em Porcelanato Executado na Superintendência



77. O TCU, por meio do Acórdão 1606/2008-Plenário, enunciou e descreveu como uma irregularidade gravíssima o pagamento de serviços sem cobertura contratual:

> *"Tal prática, conhecida no jargão da engenharia como "**química**" consiste em realizarem-se **pagamentos de serviços novos, sem cobertura contratual**, fora do projeto originalmente licitado, **utilizando-se para faturamento outros serviços, estes sim, constantes da planilha de preços original**, sem a respectiva execução destes últimos, para futura compensação. Trata-se, evidentemente, de irregularidade gravíssima."* (grifos nossos)

78. Dessa forma, considera-se que o pagamento de um serviço que não esteja contemplado no orçamento da obra constitui superfaturamento, ensejando dano ao erário. Tal prática consiste em realizar pagamentos de serviços sem cobertura contratual em substituição a outros serviços previstos no orçamento (essa prática é chamada de "química" pelo TCU).

79. De forma a verificar o valor pago sem cobertura contratual, a equipe de auditoria realizou a medição do item "*Piso Vinílico Tipo "PAVIFLEX", e = 2,0 mm - Fornecimento e Colocação"* para quantificar o valor medido e pago de forma indevida, chegando assim a um valor superfaturado de R$5.407,53. A tabela 6 apresenta o resumo do que foi quantificado.

Tabela 6 – Serviços Medidos em Quantidade Superior ao Executado

Item	CÓD.	Descrição	Und.	Quant. Contrato	Preço Unitário (R$) (A)	Quant. Medida até a 4ª medição (B)	Quant. Medida p/ Auditoria Serviços Executados (C)	Quant. Medida Ñ Executada D = (B - C)	Valor dos Serviços Não Executados (R$) (A x D)
1		**SUPERINTENDÊNDIA**							
1.32	C4504	PISO VINÍLICO TIPO "PAVIFLEX", e=2,0mm - FORNECIMENTO E COLOCAÇÃO	M2	125,28	48,26	125,28	13,23	112,05	5.407,53
OTAL									**5.407,53**

Manifestação do Auditado

A SEMACE manifestou-se por meio do Ofício GABSEC nº 9602/2016/GS/NULIC, de 29/11/2016, conforme transcrito abaixo:

"*Descreve a presente auditoria, que o piso vinílico tipo "pavifex" foi substituído pelo piso em porcelanato, executado-o sem cobertura contratual, concluindo que houve dano ao erário.*

Evidente, que ao se afirmativa da autoridade da auditoria, a qual considera como a prática da "substituição" do piso vinílico pelo piso de porcelanato, tenha causado dano ao erário. De logo, demonstra essa Superintendência não causou lesão ao patrimônio Público.

Destarte, é de notório saber que o piso porcelanato tem um valor superior ao do piso vinílico. A "substituição" do produto não se deu de forma dolosa, tampouco houve dano ao erário, sendo a referida substituição uma vantagem para a administração pública.

Ressalta-se, contudo, que o termo "química" não deve ser considerado em seu sentido amplo, tanto quanto aos materiais e serviços mais vantajosos para a administração pública, sendo essa uma exceção, pois no presente caso, considera-se a "substituição" do material executado, uma vantagem, sem dolo, sem prejuízo e norteado pelos Princípios da Economicidade.

Assim, inexiste a caracterização efetiva de dano ao erário. Contudo, para espancar qualquer dúvida sobre a questão, esta Superintendência, atendendo as novas medições e valores da inspeção do fiscal do DAE, optou pela GLOSA do valor de R$5.407,53 (cinco mil, quatrocentos e sete reais e cinquenta e três centavos), conforme cópia da Correspondência Interna do Engenheiro Fiscal do DAE em anexo, o que deixa transparente que não houve qualquer dano ao erário e cristalino a

inexistência de dolo na execução contratual, tendo para o presente caso o princípio da desnecessidade de lesão.

Em que pesem os outros entendimentos em contrário, a substituição do piso vinílico pelo piso porcelanato, trata-se de causa vantajosa para a administração pública, onde o agente público apresenta valorização do Patrimônio Público, sem dano ao erário, em nome do princípio da preservação dos valores que regem a administração pública, tem o ônus de o ônus de provar que a referida substituição não tem origem ilícita.

Pese embora os judiciosos entendimentos em contrário, o presente caso não pode ser considerado como "química", pois esta interpretação não é a mais adequada, pelos fatos e fundamentos expostos.

Diante do exposto, a par, pois, da não ocorrência de dano patrimonial ao patrimônio público, e não havendo lesão à moralidade administrativa, é que a suposta irregularidade não se deve prosperar." [sic]

Análise da CGE

A SEMACE informou que a "substituição" do produto não se deu de forma dolosa, tampouco houve dano ao erário, sendo a referida substituição uma vantagem para a administração pública. A Superintendência informou, também, que já fez a GLOSA de R$5.407,53.

Nada obstante, o TCU considera a substituição de um serviço por outro que não conste do orçamento contratado como superfaturamento.

O procedimento correto para a inclusão de um novo serviço não coberto pelo contrato é fazer um termo aditivo ao instrumento. Deve ser feita, também, a glosa do pagamento efetuado de forma indevida com o orçamento do serviço excluído.

Entretanto, como o prazo de vigência do contrato firmado entre a SEMACE e a O.K. Empreendimentos encerrou-se em 20/09/2016, não há mais tempo hábil para se fazer um aditivo para a inclusão do piso em porcelanato e a exclusão do piso vinílico.

Assim, a SEMACE deve glosar o pagamento de R$5.407,53, referente ao valor do serviço medido e não executado, e pagar exclusivamente o valor correspondente ao serviço efetivamente executado, considerando o preço unitário fixado no orçamento, uma vez que o serviço foi executado pela Construtora com material mais caro que o previsto.

Recomendação 490101.01.04.07.186.0816.007 – Abster-se de autorizar e/ou permitir a execução de serviços que não constem do contrato sem a devida formalização de aditivo contratual, na forma da legislação vigente.

4. CONCLUSÃO

80. Conforme o escopo e os aspectos abrangidos pelos trabalhos de auditoria, foram verificadas constatações referentes aos itens a seguir relacionados, consignadas ao longo deste relatório, que devem ser objeto de adoção de providências para atendimento às respectivas recomendações por parte da Superintendência Estadual do Meio Ambiente, conforme a competência:

3.1. Subcontratação Indevida do Objeto Contratual;

3.2. Uso Indevido da Ata de Registro de Preços para a Realização de Obras;

3.3. Aprovação do Orçamento pelo DAE sem a Devida Conferência dos Quantitativos;

3.5.1 Superfaturamento nas Medições de Serviços Executados em Quantidade Inferior à Medição;

3.5.2 Superfaturamento Referente à Realização de Serviços sem Cobertura Contratual.

81. Assim, este relatório de auditoria deverá ser encaminhado à gestão da SEMACE, para a elaboração de Plano de Ação para Sanar Fragilidades (PASF), com a finalidade de dar cumprimento às recomendações apresentadas, definindo-se responsáveis, recursos e prazos necessários à sua implementação.

82. Finalmente, tendo em vista o disposto no §3º do Art. 190-A da Constituição Estadual de 1989, o responsável pelo Controle Interno deverá dar ciência das irregularidades ou ilegalidades constatadas ao Tribunal de Contas do Estado - TCE, sob pena de responsabilidade solidária, ciência essa que poderá se dar por meio do encaminhamento de cópia do presente Relatório de Auditoria.

83. Ademais, considerando que a SEMACE é um órgão vinculado à Secretaria de Meio ambiente - SEMA sugere-se o envio de uma cópia do presente relatório a esse órgão vinculante para conhecimento e providências cabíveis.

Fortaleza, 07 de março de 2017.

Guilherme Paiva Rebouças
Auditor de Controle Interno
Matrícula nº 3000031-5

José Ananias Tomaz Vasconcelos
Auditor de Controle Interno
Matrícula nº 3000171-0

Revisado em 13/04/2017 por:

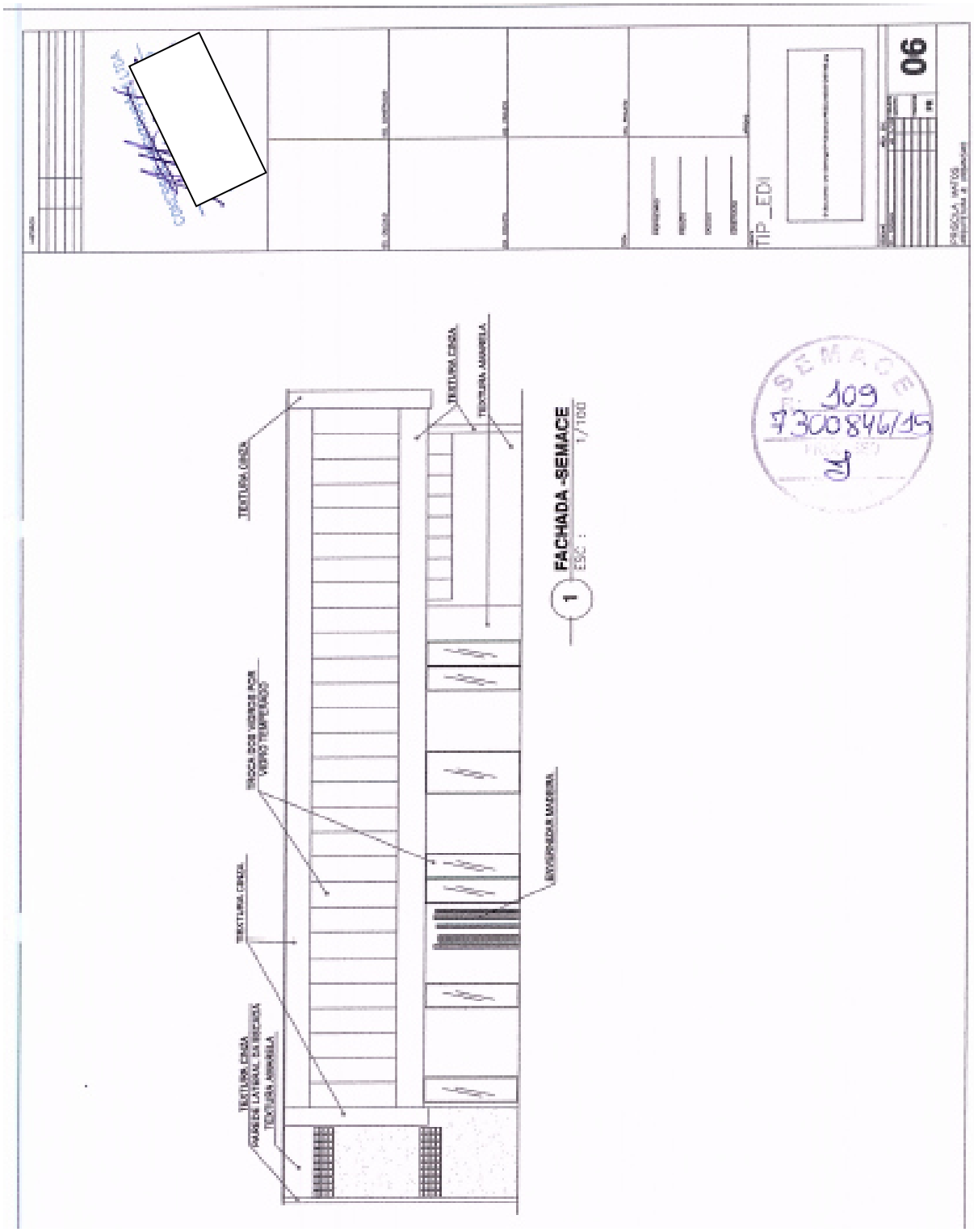
José Benevides Lôbo Neto
Orientador de Célula
Matrícula nº 3000141-9

Aprovado em 31/05/2017 por:

George Dantas Nunes
Coordenador de Auditoria Interna Governamental
Matrícula nº 1617271-5

ANEXO 1

Figura 3 – Folha 06/06 do Projeto de Arquitetura (Fachada da SEMACE – Rua Jaime Benévolo)



ANEXO 2 - Registro Fotográfico