



Ministério da Transparência e
Controladoria-Geral da União

RELATÓRIO Nº 2017.01541

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO?

Ação de controle na Universidade Federal do ABC – UFABC, executada em conjunto com a Auditoria Interna - Audin da UFABC.

POR QUE O TRABALHO FOI REALIZADO?

A auditoria objetivou avaliar as áreas de licitações e gestão de contratos.

QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS? QUAIS RECOMENDAÇÕES FORAM EMITIDAS?

Verificaram-se, dentre outras, as seguintes constatações:

- Execução do Contrato nº 50/2016 apresenta superfaturamento de R\$ 131.318,22, ausência de ressarcimento de despesas por descumprimento de item do Termo de Referência, mudança de finalidade de itens planejados sem aditivo prévio, e falha na discriminação da composição do item de Administração Local que pode estar indicando sobrepreço/superfaturamento;
- Antecipação de pagamento referente a elevadores e a vidros e caixilhos; e
- Superfaturamento em razão de medição inadequada de itens componentes de escritório no âmbito do contrato de terceirização do gerenciamento e fiscalização de obras.

No relatório foram emitidas diversas recomendações, a exemplo de:

- Ressarcir ao Erário Público o valor de R\$ 131.318,22 correspondente ao superfaturamento constatado;
- Providenciar ressarcimento ao Erário dos valores referentes a correção monetária e juros de mora pertinentes ao período, de mais de três anos, de adiantamento ocorrido para os itens 03.18.01 e 03.18.02 do Contrato nº 94/2011, considerando-se no cálculo também o BDI e a taxa de Administração; e
- Ressarcir ao Erário Público o valor correspondente ao superfaturamento efetivo, a ser apurado com detalhamento pela UFABC, já que pôde ser mensurado apenas potencialmente pela equipe de auditoria.





SECRETARIA FEDERAL DE CONTROLE INTERNO

Unidade Auditada: Fundação Universidade Federal - Abc
Município - UF: Santo André - SP
Relatório nº: 201701541
UCI Executora: CONTROLADORIA REGIONAL DA UNIÃO NO
ESTADO DE SÃO PAULO

RELATÓRIO DE AUDITORIA

Senhor Superintendente da CGU-Regional/SP,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço nº 201701541, apresentamos os resultados dos exames realizados sob atos e consequentes fatos de gestão, ocorridos na Universidade Federal do ABC - UFABC, em 2016 e 2017.

I – ESCOPO DO TRABALHO

Os trabalhos foram realizados no campus São Bernardo do Campo/SP, no período de 3 de julho a 22 de setembro de 2017, em conjunto com a Auditoria Interna - Audin da UFABC e em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao serviço público federal, objetivando o acompanhamento dos atos e fatos de gestão ocorridos no período de abrangência do trabalho, qual seja, 2016 e 2017. Nenhuma restrição foi imposta aos nossos exames, realizados por amostragem, sobre as áreas de licitação e gestão de contratos.

II – RESULTADO DOS EXAMES

1 GESTÃO DO SUPRIMENTO DE BENS/SERVIÇOS

1.1 CONTRATOS DE OBRAS, COMPRAS E SERVIÇOS

1.1.1 INSPEÇÃO FÍSICA DA EXECUÇÃO

1.1.1.1 CONSTATAÇÃO



Projeto Básico, anexo ao Edital do RDC nº 01/2017, impreciso e falho, não atendendo aos requisitos da Lei nº 12.462/11.

Fato

A UFABC instaurou em 2016 o Processo nº 23006.001511/2016-60 para licitar a “*contratação de empresa de engenharia para elaboração de projetos executivos, execução de obras e instalações para a obtenção do Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiro (AVCB) do campus São Bernardo do Campo da Fundação Universidade Federal do ABC - UFABC*”.

Em decorrência foi publicado, em 4 de maio de 2017, o edital da licitação Regime Diferenciado de Contratação - RDC Eletrônico nº 01/2017, sob regime de empreitada por preço unitário, definindo a apresentação de propostas para 30 de maio de 2017. No entanto, em 12 de maio de 2017, a Comissão Especial de Licitação publicou um aviso de suspensão da licitação, sob a justificativa de “*revisar e adequar o Edital e seus Anexos para perfeito atendimento à legislação vigente*”.

Entretanto, quatro dias antes da suspensão, em 8 de maio de 2017, uma denúncia anônima foi postada nos Correios, tendo como destinatários o Magnífico Reitor, o Presidente da Comissão Especial de Licitação e a Gerente da Auditoria Interna, apontando que o RDC nº 01/2017 estava “*contratando itens já instalados nos edifícios*”, o que teria sido confirmado por meio de “*simples levantamento visual*” que levou o denunciante à conclusão de que “*nesta contratação já estão instalados mais de 60% do que está sendo contratado*” (sic), já que “*em praticamente todos os edifícios em funcionamento do campus de São Bernardo do Campo existem os hidrantes com mangueiras, extintores com a devida sinalização, iluminação de emergência, guarda-corpos e os sistemas de para-raios*”.

A planilha de preços orçados anexa ao edital do RDC nº 01/2017, com valor total de R\$ 1.607.666,06, lista resumidamente os seguintes itens para contratação:

- Serviços Preliminares (canteiro de obras, projeto executivo e as built);
- Sistema de Proteção Contra Incêndio (hidrantes, extintores, sinalização e acessórios);
- Sistema de Proteção contra Descargas Atmosféricas (para vários edifícios);
- Serviços Complementares (demolição, construção e instalações elétricas);
- Administração Local da Obra (vigia noturno e administração local da obra).

Para verificação da procedência da denúncia apresentada, realizamos um levantamento dos quantitativos existentes, nos prédios do campus de São Bernardo do Campo, de alguns dos equipamentos que estão sendo licitados, a partir de dados de Relatórios de Segurança do Trabalho emitidos em maio de 2017 pela Prefeitura Universitária da UFABC. Comparamos então com a previsão de quantitativos do Projeto Técnico nº 209529/3548708/2014, referente ao Sistema de Proteção Contra Incêndio do campus de São Bernardo do Campo, que foi aprovado pela Divisão de Análise Centralizada do Corpo de Bombeiros do Estado de São Paulo, de forma a verificarmos a correção dos quantitativos previstos no “Anexo V - Planilha de Preços” do RDC nº 01/2017. Constatamos as seguintes incoerências:

Quadro 1 - Comparação entre quantitativos faltantes e quantitativos previstos para contratação



| ITEM | EXISTENTE | PROJETO | FALTANTE (A) | PLANILHA RDC 01/2017 (B) | DIFERENÇA % (B/A) |
|-----------------------------|-----------|---------|-----------------|-----------------------------------|-------------------------|
| 2.2.3. Extintor PQS - 20 BC | 78 | 85 | 7 | 43 | 514% |
| 2.2.2. Extintor CO2 - 6 Kg | 20 | 15 | -5 | 12 | 340% |
| 2.1.3. Chave Storz | 47 | 82 | 35 | 78 | 123% |
| 2.2.1. Extintor Água | 62 | 76 | 14 | 31 | 121% |
| 2.1.1. Mangueira 1 1/2" (m) | 1.905 | 2.460 | 555 | 1.200 | 116% |
| 2.1.2. Jato Regulável | 32 | 82 | 50 | 78 | 56% |
| 2.1.7. Hidrantes | 63 | 82 | 19 | 8 | -58% |

Fonte: Relatórios de Segurança do Trabalho emitidos em maio de 2017 pela Prefeitura Universitária encaminhados pela Comunicação Interna nº 217/2017/PU, Projeto Técnico nº 209529/3548708/2014, e “Anexo V - Planilha de Preços” do RDC nº 01/2017.

Por meio da Comunicação Interna nº 102/2017/SPO/SBC, de 31 de julho de 2017, a Superintendência de Obras da UFABC procurou apresentar justificativas para as inconsistências demonstradas, mas não foram apresentados dados para esclarecer objetivamente as inconsistências. Apenas informaram que:

“A planilha quantitativa de serviços foi elaborada mediante a realização de vistorias de campo, com base em experiências de profissionais que já participaram de outros processos de vistoria e obtenção do AVCB do Corpo de Bombeiros em outros empreendimentos e mediante análises de probabilidades das condições das instalações que não foram concluídas em sua totalidade. Vale salientar que se trata de uma complementação, adequação e reforma das instalações de proteção e combate a incêndios do campus que já se encontra em utilização.”

As justificativas admitem que *“devido a impossibilidade de precisar quantidades exatas, a contratação deverá ser formalizada pelo regime de empreitada por preço unitário, para que somente o que for necessário executar seja medido e efetivamente pago”*.

No entanto, tendo em vista a existência de um projeto aprovado pelo setor competente do Corpo de Bombeiros, e de relatórios de situação periódicos emitidos pela Prefeitura Universitária, a *“impossibilidade de precisar quantidades exatas”* não seria aceitável. Além disso, mesmo considerando-se que fosse impossível se precisar as quantidades, isso não justificaria a majoração de quantitativos nos níveis demonstrados no quadro, de até cerca de 500%.

O exposto demonstra inconsistências da planilha orçamentária anexa ao edital, que dão razão à denúncia apresentada, ou seja, de que estariam *“contratando itens já instalados nos edifícios”*.

Ademais, por meio da Comunicação Interna nº 104/2017/SPO/SBC, de 8 de agosto de 2017, a Superintendência de Obras da UFABC acrescenta que *“as quantidades levantadas foram elaboradas inicialmente em 2015, pois foi o momento em que foram realizados os trabalhos de campo para o levantamento das necessidades de execução de toda a obra e, na sequência das tratativas relativas aos processos licitatórios, foram realizados apenas alguns pequenos ajustes”*, porém também informa que *“devido a essas diversas intervenções, que não são acompanhadas de perto pela Superintendência de Obras, por ser de responsabilidade do setor de manutenção e de segurança do trabalho que são subordinados à Prefeitura Universitária, as quantidades desses dispositivos*



variam com o decorrer do tempo”. Portanto, não faria sentido a contratação sendo efetivada dois anos depois, em 2017, sem uma atualização que envolvesse os relatórios periódicos e atualizados emitidos pela Prefeitura Universitária, de forma que os quantitativos sendo contratados fossem os mais próximos da realidade possíveis, em relação ao projeto aprovado e em relação ao já existente.

Apesar da afirmação da Superintendência de Obras sobre *“diversas intervenções, que não são acompanhadas de perto pela Superintendência de Obras, por ser de responsabilidade do setor de manutenção e de segurança do trabalho que são subordinados à Prefeitura Universitária”*, verificamos que existem, por parte da Prefeitura Universitária, comunicações encaminhadas à Superintendência de Obras acerca de problemas existentes nas instalações do Campus de São Bernardo do Campo, como é o caso da Comunicação Interna nº 246/2015/PU que comunicou à Superintendência de Obras, em 14 de julho de 2015, ausência de *“itens de segurança e combate a incêndio”* em dois blocos do Campus, e que, por conta disso, a Prefeitura Universitária estava fazendo um pedido de compra, no valor de cerca de R\$ 19 mil, para atendimento parcial das demandas de proteção do Campus. Tendo em vista que um contrato de serviços e fornecimento estava em andamento, sob a fiscalização da Superintendência de Obras, a Comunicação Interna da Prefeitura Universitária informava ainda sobre a necessidade de providências de supressão, para não haver pagamento em duplicidade, e também cobrava sanções à empresa, com contrato em andamento, em razão do atraso no fornecimento dos itens de segurança, da seguinte forma: *“considerando a gravidade, encaminhamos o presente documento à Superintendência de Obras e ao fiscal do contrato para conhecimento e adoção de todas as medidas necessárias para que o valor supracitado seja restituído ao erário na ocorrência do valor já ter sido pago, e, caso não tenha sido incluído em medições anteriores, que seja formalizado a devida supressão contratual. (...) se for o caso, que sejam adotadas as medidas necessárias para notificar e sancionar a empresa através da Divisão de Contratos, devido ao atraso e não fornecimento e instalação dos itens de segurança.”*

Solicitamos também à Superintendência de Obras a disponibilização das memórias de cálculo dos quantitativos referentes ao Sistema de Proteção contra Descargas Atmosféricas - SPDA. Todavia as memórias de cálculo fornecidas não justificaram adequadamente os quantitativos da planilha de preços do RDC nº 01/2017, quando confrontados com relatórios de situação de SPDA que são elaborados anualmente pela Prefeitura Universitária. Ademais, o relatório de situação do SPDA para o campus de São Bernardo do Campo emitido em agosto de 2017, disponibilizado pela Prefeitura Universitária, demonstra que é perfeitamente possível a verificação prévia dos problemas existentes nos componentes já instalados de SPDA, de forma a se quantificar com maior precisão a real necessidade de intervenção.

Os quadros a seguir reforçam a inconsistência dos quantitativos da planilha orçamentária anexa ao edital, quando são comparados com os quantitativos previstos (em projeto executivo) e medidos, referentes a contratos executados anteriormente:

Quadro 2 - Comparação entre quantitativos previstos para o Bloco Alfa I

| ITEM | UN. | PLANILHA RDC 01/2017 | PROJETO EXECUTIVO | MEDIÇÃO 42 DO CONTRATO 41/2009 |
|--|-----|-------------------------|----------------------|---|
| HASTE COPPERWELD 5/8 X 3,0M COM CONECTOR | un. | 14 | 16 | Para o campus todo há medição de 238 hastes, distribuídas |



| | | | | |
|--|---|--------|--|--|
| | | | | em 10 blocos, sem indicação de localização. |
| CORDOALHA DE COBRE NU, INCLUSIVE ISOLADORES - 50 MM2 | m | 243,2 | 204,52 (levantamento realizado pela PU) | 262 (afora 3903,68 m na infraestrutura do Campus) |
| BARRA CONDUTORA CHATA DE ALUMÍNIO, 3/4' X 1/4' | m | 423,63 | 267,88 | 294,7 |

Fonte: Planilha, Projeto e Medição referidos.

Quadro 3 - Comparação entre quantitativos previstos para o Bloco Beta

| ITEM | UN. | PLANILHA RDC 01/2017 | PROJETO EXECUTIVO | MEDIÇÃO 42 DO CONTRATO 41/2009 e MEDIÇÃO 74 DO CONTRATO 90/2010 |
|--|-----|----------------------|--|---|
| HASTE COPPERWELD 5/8 X 3,0M COM CONECTOR | un. | 9 | 10 | Para o campus todo há medição de 238 hastes, distribuídas em 10 blocos, sem indicação de localização. |
| CORDOALHA DE COBRE NU, INCLUSIVE ISOLADORES - 50 MM2 | m | 302,03 | 210,63 (levantamento realizado pela PU) | 80,35 (afora 3903,68 m na infraestrutura do Campus) |
| BARRA CONDUTORA CHATA DE ALUMÍNIO, 3/4' X 1/4' | m | 423,63 | 376,43 | 398,82 |

Fonte: Planilha, Projeto e Medições referidos.

Ou seja, os quadros demonstram que, exceto para o item “Cordoalha” do Bloco Beta, já foram executados e medidos, em contratações anteriores, quantitativos superiores aos previstos em projeto executivo, e, mesmo assim, os quantitativos previstos para o RDC 01/2017 são sempre superiores ou muito próximos dos quantitativos de projeto, mais uma vez confirmando a denúncia apresentada, de que estariam *“contratando itens já instalados nos edifícios”*. No caso da “Cordoalha” do Bloco Beta, o quantitativo previsto para contratação é 232% superior à diferença entre projeto e executado (desconsiderando-se as quantidades medidas como infraestrutura do Campus).

Tendo em vista que o edital do RDC nº 01/2017 previu o regime de empreitada por preço unitário, a UFABC se obrigou a elaborar *“projeto básico aprovado pela autoridade competente”*, em consonância com o art. 8º, § 5º da Lei nº 12.462/11. E conforme o art. 2º, inciso IV e parágrafo único, da mesma Lei, o projeto básico do RDC requer, entre outros requisitos:

- definição dos *“elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado”*;
- estar baseado *“nas indicações dos estudos técnicos preliminares”*;
- *“possibilitar a avaliação do custo da obra”*;
- *“identificar seus elementos constitutivos com clareza”*; e
- propiciar *“orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados”*.



Por todo o exposto, está demonstrado que o projeto básico anexo ao edital do RDC nº 01/2017 não atendeu aos requisitos da Lei nº 12.462/11, pela falta de precisão e aderência à realidade da intervenção objeto do projeto básico.

Causa

Falhas de aderência do projeto básico em relação à realidade da intervenção pretendida, por ausência de estudos técnicos preliminares necessários.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 209/2017/REIT, de 27 de novembro de 2017, a Reitoria da Fundação Universidade Federal do ABC apresentou a seguinte manifestação:

- “A ProAd acata a recomendação, deliberando pelo encerramento do Processo nº 23006.001511/2016-60 e pela conseqüente abertura de um novo processo com as correções citadas no relatório em tela, providenciando o registro da informação junto à Pró-reitoria de Administração para adotar as providências cabíveis quanto aos registros nos sistemas do Governo Federal.”

- Superintendência de Obras - “(...) a definição da Superintendência de Obras segue entendimento do Tribunal de Contas da União, conforme Acórdão TCU nº 1516/2013, de Relatoria do Ministro Valmir Campelo, a quem ‘não se deve pressupor que a imprecisão nos quantitativos dos serviços implique, por si só, deficiência do projeto’. (...)

No mesmo sentido, o Acórdão do TCU 1977/2013, que defende a empreitada por preço unitário. (...) ‘22. (...) Afinal, há um contrato previamente formalizando o ajuste e, na empreitada por preço unitário, os quantitativos presentes na planilha orçamentária poderão variar para mais ou para menos, pois apenas os preços unitários foram ajustados entre as partes.’

(...) a constatação dos itens de segurança nas vistorias, bem como informados pela própria Universidade, por meio de sua Prefeitura Universitária, não implica seu teste de uso, funcionalidade para o sistema de segurança do campus como um todo, tampouco atendimento às normas e instruções técnicas do Corpo de Bombeiros. (...)

Corrigindo-se o Quadro 1 do Relatório nº 201701541, em que foram aferidos itens já instalados que não atendem o projeto aprovado, temos o seguinte (Tabelas 1 e 2):

Tabela 1 - Revisão do Quadro 1 do Relatório, com quantitativos que atendem ao projeto aprovado

| ITEM | EXISTENTES | PROJETO DE PROTEÇÃO E | FALTANTES DE FATO | PLANI-LHA RDC 01/2017 | DIFERENÇA |
|------|------------|-----------------------|-------------------|-----------------------|-----------|
|------|------------|-----------------------|-------------------|-----------------------|-----------|



| | | | COMBATE A INCÊNDIO | | | | |
|----------------------------------|---------------|----------------------------|--------------------|------|--------|------|----------------------------------|
| | quadro 1 -CGU | que atende o projeto - SPO | CGU | SPO | SPO | | planilha RDC e faltantes de fato |
| | A | B | C | D | E= D-B | F | G=F-E |
| 2.2.3. Extintor PQS - 20 BC (un) | 78 | 45 | 85 | 89 | 44 | 43 | -1 |
| 2.2.2. Extintor CO2 - 6 Kg (un) | 20 | 4 | 15 | 17 | 13 | 12 | -1 |
| 2.1.3. Chave Storz (un) | 47 | 60 | 82 | 82 | 22 | 78 | 56 |
| 2.2.1. Extintor Água (un) | 62 | 44 | 76 | 76 | 32 | 31 | -1 |
| 2.1.1. Mangueira 1 1/2" (m) | 1905 | 1995 | 2460 | 2460 | 465 | 1200 | 735 |
| 2.1.2. Jato Regulável (un) | 32 | 31 | 82 | 82 | 51 | 78 | 27 |
| 2.1.7. Hidrantes (un) | 63 | 75 | 82 | 82 | 7 | 8 | 1 |

Fonte: Relatório CGU nº 201701541; Superintendência de Obras (SPO)

Tabela 2 - Comparativo de quantitativos e percentuais de itens faltantes contabilizados pela CGU e pela SPO

| ITEM | FALTANTES | | PLANILHA RDC 01/2017 | DIFERENÇA % | |
|----------------------------------|-----------|-----|----------------------|-------------|-----|
| | CGU | SPO | | CGU | SPO |
| | A | B | C | C/A | C/B |
| 2.2.3. Extintor PQS - 20 BC (un) | 7 | 44 | 43 | 514% | -2% |
| 2.2.2. Extintor CO2 - 6 Kg (un) | -5 | 13 | 12 | 340% | -8% |



| | | | | | |
|--------------------------------|-----|-----|------|------|------|
| 2.1.3. Chave Storz (un) | 35 | 22 | 78 | 123% | 255% |
| 2.2.1. Extintor Água (un) | 14 | 32 | 31 | 121% | -3% |
| 2.1.1. Mangueira 1 1/2" (m) | 555 | 465 | 1200 | 116% | 158% |
| 2.1.2. Jato Regulável (un) | 50 | 51 | 78 | 56% | 53% |
| 2.1.7. Hidrantes (un) | 19 | 7 | 8 | -58% | 14% |

Fonte: Relatório CGU nº 201701541; Superintendência de Obras (SPO)

(...) O Relatório SPDA de 2017 informa uma série de itens do sistema não encontrados no campus, concluindo que ‘uma avaliação mais complexa se faz necessária’. (...)

A avaliação mais complexa indicada é recomendada com base nos escassos dados disponíveis. Para aferição da real necessidade de ‘forma a dar subsídios para certificar as ações’, em termos objetivos, seria necessária outra contratação específica.

(...) desdobramentos serão retomados na sequência desta manifestação, mas, por ora, ressalta-se caber à Superintendência de Obras as providências de prever e estimar potenciais exigências para obtenção do AVCB.

À Superintendência de Obras coube sopesar a existência de um projeto técnico já aprovado perante o Corpo de Bombeiros, um histórico de implantação fragmentada do campus (em várias etapas e projetos), além de precisar perseguir a plena funcionalidade dos sistemas de segurança. O projeto, quantitativos adotados e o regime de contratação realizaram-se da maneira julgada mais adequada a tais objetivos, sendo avaliados por outras instâncias administrativas da Universidade.

Assim, não se corrobora o entendimento da recomendação da CGU de que o projeto básico do edital RDC nº 01/2017 demande estudos técnicos preliminares (adicionais aos que já subsidiaram o edital), tampouco que careça de ‘nível de precisão adequado’ (Lei nº 12.462/2017, art. 2º, inc. IV, alínea ‘a’) ou de ‘aderência à realidade pretendida da intervenção’.

Considerando que o RDC nº 01/2017 foi cancelado preventivamente, entende-se que a retomada da contratação dos serviços para obtenção do AVCB implicaria exequibilidade prejudicada caso acatada providência indicada pela CGU.



A realização de estudos técnicos preliminares, de forma a complementar o objeto do projeto básico, seria sempre parcial, permanecendo as mesmas incertezas de quantitativo. Quaisquer estudos complementares representariam apenas uma amostra dos quantitativos de difícil constatação, repetindo o método de aferição de quantitativos procedido até o momento. (...)

Posicionamento da SPO:

[Quanto à recomendação] - Parcial acatamento. O RDC nº 01/2017 foi cancelado preventivamente, mas a elaboração de estudos preliminares complementares não implicaria maior assertividade quanto ao objeto a ser licitado, reforçando-se a adequação do projeto básico adotado para o certame, conforme apresentado nas páginas 6 a 16. Parte do quantitativo de alguns itens será revisado em função de eventuais serviços executados pela Prefeitura Universitária durante este ano de 2017.”

Análise do Controle Interno

A Pró-reitoria de Administração acatou integralmente a recomendação.

A Superintendência de Obras apresentou objeções e acatou parcialmente a recomendação.

Quanto às objeções apresentadas, não se discute a utilidade do “regime de empreitada por preço unitário” permitido pela legislação, o que se discute é que, em vista desta mesma legislação (e de vasta jurisprudência do TCU, no sentido de exigir do gestor público adequado planejamento das contratações), a imprecisão nos quantitativos contratados só pode existir nos casos em que realmente não seja possível um levantamento prévio preciso de quantitativos. E no contato com a equipe da Prefeitura Universitária verificamos que os Sistemas de Proteção Contra Incêndio e de Proteção contra Descargas Atmosféricas já instalados são todos passíveis de testes para averiguação prévia de seu funcionamento. Dessa forma, entende-se que somente a partir de um levantamento preciso geral e atualizado dos sistemas existentes é que se poderia fazer o confronto com o Projeto Técnico aprovado pelo Corpo de Bombeiros, para então se mensurar com a precisão possível os quantitativos faltantes que demandam intervenção. Esse levantamento geral e atualizado não foi realizado previamente ao RDC nº 01/2017, em conformidade com o apresentado na constatação, a partir de dados apresentados pela Prefeitura Universitária. Na própria manifestação, a Superintendência de Obras apresenta um confronto ao “Quadro 1” da constatação (elaborado a partir de dados do Projeto para AVCB e de dados emitidos pela Prefeitura Universitária) demonstrando ainda resultados divergentes em relação ao que era pretendido pelo RDC nº 01/2017, corroborando a conclusão da constatação.

Ademais, um dos pontos deste relatório trata justamente da ausência de integração entre as atividades da Superintendência de Obras e da Prefeitura Universitária, o que deveria existir para se alcançar a maior precisão para os objetos de intervenção a serem licitados.



Recomendações:

Recomendação 1: Cancelar o RDC nº 01/2017, tendo em vista as falhas de aderência do seu projeto básico em relação à realidade da intervenção pretendida, e providenciar os estudos técnicos preliminares necessários que permitam a elaboração de novo projeto básico em conformidade com a Lei nº 12.462/11, com vistas à obtenção do Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB) do campus São Bernardo do Campo.

1.1.1.2 CONSTATAÇÃO

Ausência de integração entre as atividades da Superintendência de Obras e da Prefeitura Universitária.

Fato

Conforme visto no item 1.1.1.1 deste relatório, a Superintendência de Obras elaborou projeto básico para a licitação do RDC nº 01/2017 sem considerar previamente importantes dados dos relatórios de situação elaborados periodicamente pela Prefeitura Universitária, em relação ao “sistema de proteção contra incêndio” e ao “sistema de proteção contra descargas atmosféricas”.

Isso denota um distanciamento indevido entre os dois setores da UFABC, que em razão de suas atribuições similares deveriam atuar em estreita colaboração e complementação.

Causa

Ausência de integração necessária entre as divisões de Obras, Projetos, Manutenção, Infraestrutura e Segurança do Trabalho, atualmente separadas entre a Superintendência de Obras e a Prefeitura Universitária.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 209/2017/REIT, de 27 de novembro de 2017, a Reitoria da Fundação Universidade Federal do ABC apresentou a seguinte manifestação:

- Superintendência de Obras - *“(...) A Universidade possui normativos internos que formalizam ambas as estruturas, Prefeitura Universitária e Superintendência de Obras, e respectivas atribuições, sem prejuízo de eventual revisão dessa estrutura no futuro. Tal revisão, a nosso ver, cabe às instâncias superiores.”*

E por meio do Ofício nº 218/2017/REIT, de 13 de dezembro de 2017, a Reitoria da Fundação Universidade Federal do ABC apresentou a seguinte manifestação:

- Prefeitura Univesitária - *“(...) Concordamos com a referida orientação no que tange à integração e fusão de setores entre a Superintendência de Obras e a Prefeitura*



Universitária, pois é correta e seria de grande importância para a UFABC em termos de gestão. Contudo, a integração e fusão desses setores é uma decisão que compete à Reitoria.”

- Reitoria - *“(…) a experiência mostra que a segregação de funções dentro da Administração Pública é benéfica, principalmente no que diz respeito ao controle recíproco das áreas.*

(…) entende esta Reitoria, neste momento, que a manutenção da separação das áreas é medida que tem se mostrado adequada e benéfica no âmbito da UFABC. Exemplo disso foi a possibilidade de utilização de servidor com conhecimentos técnicos de obras de engenharia, em exercício na Prefeitura Universitária, para auxiliar a própria execução desta auditoria compartilhada, permitindo a apuração dos fatos com plena isenção. (…)”

Análise do Controle Interno

A Superintendência de Obras se manifestou por acatar *“eventual revisão dessa estrutura no futuro”*.

A Prefeitura Universitária acatou a recomendação, acrescentando que atendê-la *“seria de grande importância para a UFABC em termos de gestão”*.

Por sua vez, a Reitoria não acatou a recomendação, alegando necessidade de *“segregação de funções (…), principalmente no que diz respeito ao controle recíproco das áreas”*.

No entanto, a segregação de funções não é algo que requer setores diferenciados, é algo que deve ocorrer, inclusive, internamente a um setor.

E a recomendação decorrente da constatação é no sentido de, alternativamente, se promover a fusão dos setores, ou, por meio de procedimentos internos formalizados, se promover a integração necessária entre Superintendência de Obras e Prefeitura Universitária, justamente no sentido de se viabilizar efetivamente o *“controle recíproco das áreas”*, tal como indicado pela Reitoria. Pois, em vista das constatações deste relatório, verifica-se que com a atual estrutura organizacional esse *“controle recíproco”* não vem sendo alcançado. Para ser efetivo, ele precisaria ser possibilitado formalmente, por meio da instituição de vetos/concordâncias quanto às decisões sobre intervenções de obras e engenharia a serem realizadas na Universidade.

Recomendações:

Recomendação 1: Promover, por meio de procedimentos internos formalizados ou mediante a fusão de setores, a integração necessária entre as divisões de Obras, Projetos, Manutenção, Infraestrutura e Segurança do Trabalho, atualmente separadas entre a Superintendência de Obras e a Prefeitura Universitária.



1.1.1.3 CONSTATAÇÃO

Sobrepço de R\$ 7.920,00 no orçamento do Edital do RDC nº 01/2017, e falha na discriminação da composição do item de Administração Local que pode estar indicando sobrepreço.

Fato

Verificamos no “Anexo V - Planilha de Preços” do RDC nº 01/2017 a seguinte incoerência de preço orçado em relação ao Sinapi:

Quadro 5 - Sobrepreço Vigia

| FONTE | ITEM PLANILHA | UN. | PREÇO UNITÁRIO (R\$) |
|--|---|-----|----------------------|
| Planilha RDC 01/17 | 5.1.1 - VIGIA NOTURNO COM ENCARGOS COMPLEMENTARES | h | 27,74 |
| Tabela Sinapi para São Paulo - Nacional - 03/2017 - Desonerado | 88326 - VIGIA NOTURNO COM ENCARGOS COMPLEMENTARES | h | 21,74 |
| PERCENTUAL DE SOBREPÇO | | | 28% |

Fonte: Indicada.

Considerando-se o quantitativo planilhado de 1.320 h para o item “5.1.1 - Vigia”, o sobrepreço é de R\$ 7.920,00.

Além disso, o serviço de vigilância do canteiro de obras é normalmente custo já embutido no item da “Administração Local da Obra” (que consta na Planilha do RDC 01/2017 como item 5). Esse é o entendimento que consta, por exemplo, dos Acórdãos TCU Plenário nºs 2.369/2011 e 2.622/2013 quando definem que “o item *Administração local contemplará, dentre outros (...) porteiro, equipe de escritório, vigias e serventes de canteiro (...)*”.

Coerente com esse entendimento, a Planilha do RDC 01/2017 relacionou o custo do Vigia dentro do item “5 - Administração Local da Obra”. No entanto, apenas discriminou a composição do custo do item “5.1.1 - Vigia Noturno”, e acrescentou uma verba de percentual fixo (de 6,22%) como sendo item “5.1.2 - Administração Local da Obra”. Ou seja, só houve o necessário detalhamento da composição dos custos para o componente “Vigia Noturno”, não houve detalhamento para o restante do item que consta como verba na forma de percentual. E ao se somar os valores planilhados de “Vigia Noturno” (R\$ 36.616,80) com o de “Administração Local” (R\$ 65.342,08), o percentual efetivo da “Administração Local” deixa de ser os 6,22% indicados na planilha, e passa a ser de 9,71%.

Ao destacar o item 5.1.2 com o percentual de 6,22%, o elaborador da planilha quis demonstrar atendimento à indicação de percentual médio para “Administração Local” dada pelo Acórdão TCU Plenário nº 2622/2013. No entanto, o percentual efetivo (9,71%),



na verdade, é maior do que o quartil superior indicado pelo referido Acórdão, que indica variação para o item entre 3,49% a 8,87%, com média de 6,23%. Ao não apresentar a composição da verba de 6,22%, o Administrador deixou de demonstrar porque essa verba já não incluiu o custo do Vigia. Dessa forma, pela ausência de transparência, poderia-se concluir que o custo do Vigia já estaria incluso na verba de 6,22%, e que a cobrança extra do valor do Vigia (R\$ 36.616,80) seria também um sobrepreço para o item “Administração Local”.

Causa

Desconsideração, na composição dos custos, de indicações oriundas do Sinapi e do TCU.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 209/2017/REIT, de 27 de novembro de 2017, a Reitoria da Fundação Universidade Federal do ABC apresentou a seguinte manifestação:

- Superintendência de Obras - *“(…) Com relação ao item ‘vigia noturno’, foi apontada variação do item (com sobrepreço de 28%), de R\$ 21,74 (Sinapi) para R\$ 27,74 (RDC nº 01/2017).*

Para este item, esclarece-se que houve erro de digitação, comprometendo-se a SPO a corrigir os preços unitários em retificação do ato convocatório. (...)

O detalhamento do item ‘vigia noturno’ foi destacado dos demais itens integrantes da ‘administração local da obra’ em virtude do sítio de realização das obras não se encontrar cercado e protegido. Daí a especificação do item em apartado. Caso os demais componentes da administração local da obra fossem assim detalhados, o item representaria despesa muito maior, atendendo à objetividade requisitada pelo TCU.

A título de ilustração, o detalhamento do custo de apenas três profissionais exigidos no edital do RDC nº 01/2017, em tempo integral (itens 9.2.5.4.1.2, 9.2.5.4.1.3 e 9.2.5.4.1.4), que devem ser remunerados com recursos da administração local, representam, juntos, custos maiores que os compreendidos pelo percentual franqueado à Administração Pública para precificar a ‘administração local da obra’ (doc. 3C).

Pede-se a reconsideração dos apontamentos da CGU para a constatação nº 1.1.1.3, nos termos aqui ilustrados e apresentados. Em se mantendo o entendimento de que as razões aqui apresentadas não contemplem a recomendação já realizada, esta Superintendência de Obras não apresenta objeções a reelaborar seus cálculos.

Posicionamento da SPO:



[Quanto à recomendação] - *Parcial acatamento. Entende-se acatado o atendimento à composição de custos do Sinapi e do TCU, mas pede-se a reconsideração da aferição de sobrepreço pelos argumentos e cálculos apresentados (...).*”

Análise do Controle Interno

A manifestação apresentada acatou a constatação de sobrepreço para o item 5.1.1 da planilha do RDC nº 01/2017 e procurou justificar o destacamento do mesmo item 5.1.1 do item “5.1.2 - Administração Local da Obra”. Porém, no seu conjunto, o valor destacado para Administração Local da Obra ultrapassou a indicação máxima de valor definida pelo TCU. Em razão disso, não se acata a justificativa, sendo mantida a recomendação.

Recomendações:

Recomendação 1: Ao acatar a recomendação do item 1.1.1.1 deste relatório, quanto à elaboração de novo projeto básico, atentar na composição dos custos para as indicações oriundas do Sinapi e do TCU, encaminhando a esta CGU a demonstração do atendimento por meio da nova planilha orçamentária elaborada que inclua a indicação dos códigos Sinapi utilizados e o percentual resultante para os custos totais do grupo de "Administração Local".

1.1.1.4 CONSTATAÇÃO

Ausência de cláusula, na minuta do contrato, para ressarcimento de ISSQN recolhido por meio do BDI e não pago sobre materiais discriminados em notas fiscais.

Fato

O Anexo XIII do edital do RDC nº 01/2017, em arquivo disponibilizado na página eletrônica da UFABC, discrimina os valores máximos de referência para a composição do BDI das planilhas orçamentárias dos licitantes. Nele se verifica que o tributo ISSQN, recolhido para a Prefeitura de São Bernardo do Campo, consta com o valor cheio de 5%.

Ocorre que a base de cálculo do referido imposto é o preço apenas do serviço discriminado em nota fiscal, devendo ser deduzido do preço dos serviços da construção civil o valor correspondente aos materiais fornecidos pelo prestador. Dessa forma, as empreiteiras de obras costumam emitir as notas fiscais, para as medições periódicas, discriminando o valor dos serviços e o valor dos materiais fornecidos.

Não localizamos na minuta do contrato, anexa ao edital do RDC nº 01/2017, cláusula com a indicação de ressarcimento do ISSQN, cobrado em alíquota cheia por meio do BDI, para os casos em que houver discriminação de materiais nas notas fiscais, que não ensejam recolhimento de ISSQN.



Causa

Ausência de cláusula com previsão de ressarcimento do ISSQN embutido no BDI, para os casos de valores de materiais discriminados nas notas fiscais, que não ensejam recolhimento de ISSQN.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 209/2017/REIT, de 27 de novembro de 2017, a Reitoria da Fundação Universidade Federal do ABC apresentou a seguinte manifestação:

- *“A ProAd acata a recomendação, deliberando pela inclusão desta cláusula na minuta de contrato do novo processo administrativo.”*

- Superintendência de Obras - *“(…) Não cabe à Superintendência de Obras se opor à recomendação da CGU, vez que a nova orientação informa toda uma série de procedimentos e editais uniformizados para toda a Universidade Federal do ABC. (…)*

Esta Superintendência de Obras não apresenta qualquer objeção ao atendimento da recomendação, valendo-se desta oportunidade para submeter a outras instâncias para eventual necessidade de revisão de minutas uniformizadas de editais de licitação, em especial à Pró-Reitoria de Administração (PROAD) e à Coordenação Geral de Finanças e Contabilidade (CGFC) da UFABC.”

Análise do Controle Interno

A Universidade não apresentou objeção à constatação e acata a recomendação, cuja implementação deverá ser acompanhada.

Recomendações:

Recomendação 1: Ao acatar a recomendação do item 1.1.1.1 deste relatório, quanto ao cancelamento do RDC nº 01/2017, fazer constar, na minuta do contrato da nova licitação, cláusula com previsão de ressarcimento do ISSQN embutido no BDI, para os casos de valores de materiais discriminados nas notas fiscais, que não ensejam recolhimento de ISSQN.

1.1.1.5 CONSTATAÇÃO

Exigência de experiência profissional em desacordo com a legislação e determinação do TCU.

Fato



O Anexo II do edital do RDC nº 01/2017, em conformidade com o art. 30, § 5º, da Lei 8.666/93, deveria abster-se de exigir experiência mínima de dez anos para Coordenador de Obras, Supervisor de Obras e Supervisor de Instalações Elétricas, e de cinco anos para Supervisor de Segurança do Trabalho.

Há necessidade de se adequar o edital em virtude, inclusive, do apontado pelo Acórdão TCU Plenário nº 2248/2016, que tratou da contratação do mesmo objeto, por meio do RDC nº 01/2016, revogado pela UFABC.

Causa

Exigência de experiência mínima profissional em desconformidade com a legislação.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 209/2017/REIT, de 27 de novembro de 2017, a Reitoria da Fundação Universidade Federal do ABC apresentou a seguinte manifestação:

- *“A ProAd acata a recomendação, deliberando pela exclusão da exigência de experiência mínima de dez e de cinco anos para os responsáveis técnicos das empresas licitantes do anexo da minuta de edital do novo processo administrativo, observando-se esta recomendação para as futuras contratações.”*

- Superintendência de Obras - *“(…) A superintendência de Obras opina por acatar a recomendação da CGU imediatamente, excluindo a exigência de duração mínima de tempo de experiência no Anexo II do Termo de Referência.”*

Análise do Controle Interno

A Universidade não apresentou objeção à constatação e acata a recomendação, cuja implementação deverá ser acompanhada.

Recomendações:

Recomendação 1: Ao acatar a recomendação do item 1.1.1.1 deste relatório, quanto ao cancelamento do RDC nº 01/2017, adequar o anexo do edital que trate da "Declaração da Empresa Referente aos Responsáveis Técnicos" em conformidade com o art. 30, § 5º, da Lei 8.666/93, abstendo-se de exigir experiência mínima de dez e de cinco anos para os responsáveis técnicos das empresas licitantes.

1.1.1.6 CONSTATAÇÃO



Projeto Básico, anexo ao Edital do RDC nº 05/2016, e decorrente Aditamento Contratual aprovado são imprecisos e falhos, não atendendo aos requisitos da Lei nº 12.462/11.

Fato

A UFABC instaurou em 2016 o Processo nº 23006.001336/2016-19 para licitar a “contratação de empresa especializada de construção civil para execução de adequação, reforma e complementação do campus São Bernardo do Campo da Fundação Universidade Federal do ABC - UFABC”.

Em decorrência foi publicado, em 28 de setembro de 2016, o edital da licitação Regime Diferenciado de Contratação - RDC Eletrônico nº 05/2016, sob regime de empreitada por preço unitário, definindo a apresentação das propostas para 20 de outubro de 2016.

A planilha orçamentária anexa ao edital do RDC nº 05/2016, com valor total de R\$ 10.391.370,89, lista inúmeras intervenções isoladas a serem realizadas em variados locais do campus de São Bernardo do Campo, pois se tratam de complementação ou de refazimento de serviços já executados ou previstos em contratos de obras anteriores.

Resumidamente a planilha relaciona:

- | | |
|--|--|
| - Canteiro de Obras; | - Forro; |
| - Projeto Executivo e As Built; | - Revestimentos; |
| - Paisagismo; | - Instalações Hidráulicas; |
| - Serviços Preliminares (Terraplenagem); | - Instalações Elétricas; |
| - Pavimentação; | - Elevadores; |
| - Pisos Externos; | - Pinturas e Texturas; |
| - Infra-Estrutura de Pórtico; | - Drenagem; |
| - Pórtico; | - Muros, Gradil, Portões e Alambrado; |
| - Paredes e Painéis; | - Limpeza; |
| - Esquadrias (incluindo Brise); | - Sistema de Climatização, Ventilação; |
| - Cobertura; | - Administração Local da Obra. |
| - Impermeabilização; | |

Lembramos que os casos de refazimento de serviços já executados tratam-se de serviços que ainda estão dentro do prazo de garantia de cinco anos a que se obrigam as empreiteiras e, portanto, requereriam primeiramente solicitação de correção às empresas responsáveis, conforme artigo 618 do Código Civil reproduzido a seguir:

“Art. 618. Nos contratos de empreitada de edifícios ou outras construções consideráveis, o empreiteiro de materiais e execução responderá, durante o prazo irredutível de cinco anos, pela solidez e segurança do trabalho, assim em razão dos materiais, como do solo. Parágrafo único. Decairá do direito assegurado neste artigo o dono da obra que não propuser a ação contra o empreiteiro, nos cento e oitenta dias seguintes ao aparecimento do vício ou defeito.”



A Comunicação Interna SPO/SBC nº 119, de 11 de setembro de 2017, informou que os casos de refazimento de serviços já executados “*que foram inseridos no Contrato nº 50/2016 para que seja solicitado o posterior ressarcimento são:*

- *Reparos de impermeabilização nos Blocos Zeta;*
- *[Reparos de] Subestação de energia elétrica do Alfa II/Zeta, Gama e Delta;*
- *Substituição do piso cerâmico do Restaurante Universitário do Bloco Gama;*
- *Start-up do gerador da Subestação de Energia dos Blocos Alfa II/Zeta;*
- *Limpeza da fachada do Bloco Zeta;*
- *Substituição de vidros manchados do Bloco Zeta;*
- *Substituição dos brises danificados do Bloco Delta;*
- *Desmobilização do canteiro de obras da antiga contratada;*
- *Substituição dos Domus do Bloco Beta; e*
- *Reparos nas tampas de caixas da ciclovia.”*

Ainda conforme a referida Comunicação Interna, “*a Universidade tomou a iniciativa de inserir no Contrato nº 50/2016 a execução dos itens urgentes, que podem vir a ocasionar maiores prejuízos ao patrimônio público, caso não sejam resolvidos imediatamente, e entrará com um pedido de ressarcimento judicial destes custos”.*

Apesar de oito empresas terem participado com propostas do RDC Eletrônico nº 05/2016, a Ata de Realização indica que foi vencedora proposta com valor de R\$ 10.287.457,18, inferior em apenas 1% ao valor da planilha orçamentária anexa ao edital. Esse valor contratado é cerca de 24% superior ao menor valor que foi proposto por um dos concorrentes. Cinco das oito empresas participantes propuseram valores inferiores ao vencedor, mas tiveram suas propostas desclassificadas por motivos diversos. Duas delas apresentaram recurso, porém a Comissão de Licitação não acatou e manteve a desclassificação, uma por motivos técnicos relacionados à comprovação de execução do Sistema de Climatização (Simétrica Engenharia Ltda., CNPJ 57.510.596/0001-97), e outra por falhas formais de habilitação (Hcon Engenharia Ltda., CNPJ 07.110.390/0001-00).

Apresentaram propostas com valores inferiores ao vencedor, foram desclassificadas e não recorreram: Pilão Engenharia e Construções Ltda., CNPJ 01.294.872/0001-72; Teto Construtora S.A., CNPJ 13.034.156/0001-35; e JLA Construções e Comércio EPP, CNPJ 02.232.509/0001-95.

Apresentaram propostas com valores superiores ao vencedor: Termsul Engenharia e Serviços Ltda., CNPJ 02.598.353/0001-60; e Hersa Engenharia e Serviços Ltda., CNPJ 01.376.473/0001-50.

Dessa forma, o Contrato nº 50/2016 foi firmado com a empresa MPD Engenharia Ltda., CNPJ 50.765.288/0001-63, em 21 de dezembro de 2016, no valor de R\$ 10.287.457,18, sendo a ordem de início de serviços emitida em 17 de fevereiro de 2017. No entanto, em 6 de junho de 2017, cerca de quatro meses após o início da execução, a empresa contratada solicitou o primeiro aditamento ao contrato, propondo um novo valor total de R\$



14.553.926,46, ou seja, valor 41,5% superior. A solicitação de aditamento foi aprovada já no dia seguinte pela Superintendência de Obras, em 7 de junho de 2017, porém o Termo de Aditamento ainda não foi firmado.

A planilha orçamentária original foi encaminhada para licitação com 652 itens orçados. Analisando-se a planilha do Aditamento aprovada verifica-se que, dos 652 itens iniciais, apenas 117 (18%) não tiveram nenhuma alteração, outros 373 itens (57%) tiveram supressão total, e para os restantes 162 itens, dos iniciais, a variação em seus quantitativos vai de -96% a 94.018%, com variação média de 2.529% (25 vezes). Além disso, verifica-se que houve inclusão de 535 novos itens, aos 279 itens (dos 652 iniciais) que restaram. Dessa forma, constata-se que apenas 14% dos itens (117 itens iniciais em 814 itens finais) da Planilha Orçamentária encaminhada para licitação tiveram aproveitamento sem alteração. Isso denota que a Superintendência de Obras encaminhou para licitação um projeto básico altamente falho, em desacordo com a Lei nº 12.462/11, que define que o projeto básico do RDC requer, entre outros requisitos (conforme art. 2º, inciso IV e parágrafo único):

- definição dos “*elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado*”;
- estar baseado “*nas indicações dos estudos técnicos preliminares*”;
- “*possibilitar a avaliação do custo da obra*”;
- “*identificar seus elementos constitutivos com clareza*”; e
- propiciar “*orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados*”.

Para verificação da adequação dos quantitativos propostos e aprovados para Aditamento, amostramos os seguintes itens da planilha de Aditamento:

Quadro 6 - Itens de amostra da planilha de Aditamento

| ITEM | DESCRIÇÃO | UN. | QT. | VALOR UNIT. (R\$) | VALOR TOTAL (R\$) | PREVISÃO DE ADITIVO | |
|----------|---|-------|--------|-------------------|-------------------|---------------------|-------------------|
| | | | | | | QT. | VALOR TOTAL (R\$) |
| 01.01.06 | Vigia Noturno Com Encargos Complementares | h | 17.520 | 20,08 | 351.801,60 | 17.520 | 351.801,60 |
| 03.06.01 | Banco Com Encosto (Conforme Projeto) | un | 62 | 3.579,04 | 221.900,48 | 61 | 218.321,44 |
| 03.06.02 | Banco Sem Encosto (Conforme Projeto) | un | 33 | 2.581,04 | 85.174,32 | 40 | 103.241,60 |
| 03.06.03 | Mesa Retangular (Conforme Projeto) | un | 7 | 7.689,88 | 53.829,16 | 10 | 76.898,80 |
| 03.06.04 | Espreguiçadeira (Conforme Projeto) | un | 6 | 6.479,53 | 38.877,18 | 11 | 71.274,83 |
| 04.01.05 | Transporte Comercial Com Caminhao Basc. 6 M3, Rodovia Pavimentada | m³xkm | 8.080 | 0,85 | 6.868,00 | 70.770 | 60.154,50 |



| | | | | | | | |
|---|--|----------------|----------|--------|------------|----------|--------------|
| 06.02.02 | Execução De Passeio Em Piso Intertravado, Com Bloco De 20 X 10 Cm, Espessura 6 Cm | m ² | 4.201,13 | 49,63 | 208.502,08 | 918,50 | 45.585,16 |
| 06.02.05 | Gradil Em Aço Galvanizado Eletrof., Malha 65 X 132 Mm, E Pintura Eletrostática | m ² | — | — | — | 1.299,16 | 272.342,91 |
| 08.01.04 | Revestim. Em Alumínio Composto, Estrutura Aux. Para Cobertura E Acabamentos Em Cantoneiras De Alumínio Pintadas, Conforme Projeto. | m ² | — | — | — | 784,89 | 245.293,82 |
| 10.04.02 | Vidro Liso Laminado Incolor De 6 Mm | m ² | 1.197,85 | 180,54 | 216.259,13 | 520,00 | 93.880,80 |
| 10.05.01 | Brise Hunter Douglas Modelo Brisecell 100x100 em Aluzinc | m ² | 820 | 711,97 | 583.815,40 | 1.008,71 | 718.171,26 |
| 12.01.01 | Impermeabilização com Manta Asfáltica Tipo III, Anti Raiz, Esp. de 4 mm | m ² | 1.455,70 | 102,68 | 149.471,28 | 1.197,71 | 122.980,86 |
| 16.06.16 | Cabo de Cobre Flexível Isolado, 16 mm ² , Anti-Chama 0,6/1,0 KV, para Circuitos Terminais | m | — | — | — | 6.500 | 84.500,00 |
| TOTAL (não incluso BDI de 30% e Administração de 6,22%) | | | | | | | 2.464.447,58 |

Fonte: Planilha de Aditamento Aprovada.

Solicitamos então à Superintendência de Obras as memórias de cálculo e as respectivas plantas de localização para análise dos quantitativos dos itens amostrados. As respostas apresentadas demonstram que a planilha de Aditamento aprovada também foi elaborada sem precisão e com falhas. Como exemplo, citamos a elaboração do quantitativo aditado do item “04.01.05 - Transporte Comercial com Caminhão Basculante”, que passou de 8.080 “m³ x km” para 70.770 “m³ x km” (acréscimo de 776%). Para o cálculo do novo quantitativo foi considerado:

Quadro 7 - Memória de Cálculo apresentada para o item “04.01.05 - Transporte Comercial”

| ITEM | VALOR | UN. | ITEM | VALOR | UN. |
|-----------------------------|-----------|---------------------|---------------------------|-----------|---------------------|
| Escavação do Estacionamento | 1.579,00 | m ³ | Área de Limpeza do Bosque | 5.200,00 | m ² |
| Aterro | 200,00 | m ³ | Espessura a ser limpa | 0,15 | m |
| Descarte | 1.579,00 | m ³ | Volume | 780,00 | m ³ |
| Distância do Descarte | 30,00 | km | Distância do Descarte | 30,00 | km |
| Resultado Parcial | 47.370,00 | m ³ x km | Resultado Parcial | 23.400,00 | m ³ x km |
| RESULTADO TOTAL | | | | 70.770,00 | m ³ x km |

Fonte: Memória de Cálculo e Planta de Localização apresentadas.



A seguir a sequência de falhas encontradas nessa memória de cálculo:

- Informa-se volume de escavação do estacionamento de 1.579 m³, porém a respectiva planta de localização apresentada informa volume de corte de 947,05 m³ (diferença de 67%).
- Informa-se volume de aterro do estacionamento de 200 m³, porém a respectiva planta de localização apresentada informa volume de aterro de 187,02 m³ (diferença de 7%).
- O volume de descarte, 1.579 m³, foi considerado com erro, pois a partir dos dados indicados deveria ser de 1.379 m³ (1.579 menos 200). Mas considerando-se os dados da planta de localização apresentada, deveria ser ainda menor, 760,03 m³ (diferença de 108%).
- A empresa executora já vinha utilizando um local de descarte na distância de 13,5 km, mas para o aditamento aprovado foi utilizada distância de 30 km (diferença de 122%).
- Dessa forma, o resultado parcial para o estacionamento deveria ser de 10.260,41 “m³ x km”, e não de 47.370 “m³ x km” (diferença de 362%).
- Apesar de solicitado, não foi apresentada planta de localização para demonstração da “Área de Limpeza do Bosque” de 5.200 m².
- Considerando-se a distância de descarte já utilizada, de 13,5 km, o resultado parcial do bosque deveria ser de 10.530 “m³ x km”, e não de 23.400 “m³ x km” (diferença de 122%).
- Dessa forma, o quantitativo do item “04.01.05 - Transporte Comercial com Caminhão Basculante” deveria ser de 20.790,41 “m³ x km”, e não de 70.770 “m³ x km”. Portanto, para esse item, a planilha de aditamento foi elaborada e aprovada com uma diferença para mais de 240%.

Com relação às memórias e plantas de localização disponibilizadas pela Superintendência de Obras para os demais itens amostrados, cálculos foram apresentados, mas as respectivas plantas de localização foram disponibilizadas sem as cotas de medidas, e ainda com a indicação “Sem Escala”, impossibilitando a verificação das dimensões para recálculo de confirmação. Para itens como “10.04.02 - Vidro Liso Laminado Incolor” e “12.01.01 - Impermeabilização com Manta Asfáltica”, as memórias de cálculo apresentadas partem de números fechados, sem a demonstração do cálculo inicial desses números.

Essa sequência de falhas e de pouca transparência demonstra que os preceitos legais de correção e de precisão para o projeto básico, bem como do seu decorrente eventual aditamento, determinados pela Lei nº 12.462/11, não estão sendo atendidos, nem mesmo quando a empresa contratada já está executando a obra há algum tempo e dispõe, portanto, de pleno conhecimento do objeto.

Apesar de o contrato ter sido licitado sob regime de empreitada por preço unitário, o que, em tese, permitiria a correção posterior de falhas de projeto e de precificação, a imprecisão nas planilhas de preços de projetos básicos, e dos decorrentes aditamentos, além de afrontar os preceitos legais é condenável, já que possibilita onerar os recursos orçamentários a serem reservados para a execução além do necessário, deixando esses recursos orçamentários adicionais, alocados devido à imprecisão, de poderem atender a outras finalidades de dispêndios federais, além de ensejar uma maior possibilidade de



ocorrências de superfaturamento, por eventual não correção posterior das imprecisões para mais, por eventual falha da fiscalização contratual.

Com relação aos itens da amostra referentes a Mobiliário (03.06.01, 03.06.02, 03.06.03 e 03.06.04), por meio da Comunicação Interna SPO/SBC nº 102, de 31 de julho de 2017, a Superintendência de Obras da UFABC informou que *“em 07-07-2017, foi encaminhado o Ofício nº 092/2017/SPO/SBC à contratada (anexo), informando que os itens de mobiliários não serão executados e serão suprimidos no próximo aditivo contratual”*. Ou seja, um mês após aprovar a solicitação de aditamento, em 7 de junho de 2017, com significativas alterações de quantitativos para os referidos itens, a Superintendência de Obras decidiu cancelar a execução dos referidos itens. Lembramos que, apesar da aprovação da alteração e da posterior decisão de supressão (informada pela CI SPO nº 102/2017), o Termo de Aditamento ainda não foi firmado, e uma análise sobre os custos desses referidos itens de Mobiliário consta em item específico deste relatório.

Causa

Falhas de aderência do projeto básico em relação à realidade da intervenção pretendida, por ausência de estudos técnicos preliminares necessários.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 209/2017/REIT, de 27 de novembro de 2017, a Reitoria da Fundação Universidade Federal do ABC apresentou a seguinte manifestação:

- “A ProAd acata a recomendação, deliberando pela suspensão do Termo de Aditamento para o Contrato nº 50/2016, tendo em vista as impropriedades encontradas na auditoria in loco.”

- Superintendência de Obras - “(...) o silogismo construído na constatação 1.1.1.6, qual seja, o de imprecisão de projeto básico associada ao futuro aditamento contratual é equivocado. Não há como concluir-se a imprecisão do projeto básico pelas alterações (quantitativas) promovidas pelo aditamento contratual. Vários argumentos foram lançados acerca da constatação sem estabelecimento de um vínculo causal para se deduzir que o projeto básico era “impreciso e falho”. (...)”

A suposta imprecisão do projeto básico do Edital RDC nº 05/2016 e do aditamento contratual proposto é justificada, em síntese, com base na alteração e acréscimo de quantitativos da planilha orçamentária proposta pela contratada (MPD Engenharia Ltda.). (...)”

Novamente, adota-se o Acórdão TCU 2432/2016-Plenário para caracterizar a fragilidade da alegação de projeto impreciso em virtude das alterações de quantitativos, considerando-se que o regime de contratação por “empreitada por preço unitário deve



ser preferida para objetos que, por sua natureza, não permitam a precisa indicação dos quantitativos orçamentários”. (...)

[Há] O entendimento ilustrado a partir da variação média de quantitativos (o Relatório da CGU cita o percentual de 2.529%). Contudo é equivocada a construção do argumento a partir de uma variação média. Desconsidera-se que os acréscimos mais expressivos concentram-se em itens não entregues pela contratada anterior.

As alterações ocorridas na planilha apresentada para o aditamento proposto derivam da inclusão, supressão ou mesmo da reorganização de itens assim esclarecidos:

a. ampliação do escopo do contrato, notadamente a inserção do sistema complementar de ar-condicionado no Bloco Zeta e serviços de paisagismo;

b. reorganização de itens, os quais, uma vez alterados, implicam seu automático estorno (supressão) e nova previsão em outro serviço ou localização;

c. alteração de quantitativos em função da obra do campus haver sido entregue diferente do pactuado com a Construtora Hudson Ltda. (...)

No que diz respeito à alteração de quantitativos decorrente de inexecução de contratos anteriores, não se pode inferir que o projeto básico do campus e sua forma de realização (custos, métodos, visão global das fases da obra) tenha sofrido alterações substanciais. O projeto básico não fora alterado, mas as condições como o campus fora entregue para sua adequação e reforma eram distintas das planejadas. O projeto, sua concepção geral, viabilidade de método construtivo, orçamentos e fases eram os mesmos. Mas certamente havia alteração de quantitativos.

Conforme mencionado anteriormente, a implantação do campus de São Bernardo do Campo ocorreu em sucessivas intervenções, desde 2009. As obras contratadas, no mais das vezes, apenas se complementavam, de maneira a perseguir o projeto completo para a área. (...)

Desde o início, os problemas enfrentados no gerenciamento das obras executadas pela Hudson Ltda. apresentavam um histórico, cuja recorrência permitia o planejamento dos resultados modestos e a repactuação do escopo previsto até o fim da execução dos Contratos nº 90/2010, nº 94/2011 e nº 89/2013. Ainda assim, dentro do modesto desempenho dos serviços esperados, o inadimplemento de alguns itens e a realização de outros não repactuados ocorreu, ao total arrepio do que fora repactuado em 2016.

Todos esses itens não configuram mau dimensionamento do projeto, mas antes de mais nada, o turbulento relacionamento entre a Universidade e a Construtora Hudson Ltda. Até janeiro de 2017, as tentativas de resolução do adequado adimplemento da contratada trouxeram resultados discretos, sendo repassadas a instâncias superiores da



Universidade. Atualmente, a questão é tratada por meio do processo judicial acima referido. (...)

Em relação às falhas na memória de cálculo para o item “transporte comercial” (04.01.05), apresentam-se os seguintes esclarecimentos:

a. Estacionamento: o volume estimado de 1.579,00m³ para escavação corresponde ao somatório de (i) 947,05m³, referentes ao volume de corte calculado para parte do estacionamento, sem considerar suas extremidades, com base no croqui disponibilizado à auditoria, e (ii) 631,95m³, referentes ao volume de corte de ambas as extremidades, acrescido da estimativa do volume de terra depositado no canteiro de obras, especialmente na área do estacionamento, cuja disposição final não havia sido executada pela Construtora Hudson; após a execução da movimentação de terra para implantação do estacionamento, o volume de corte totalizou 1.477,3m³, e o descarte resultou em 1.413,73m³, valor bastante próximo do quantitativo constante para esse serviço na planilha do aditamento proposto;

b. Área de limpeza de bosque: o volume estimado de 780m³ para escavação considerou a limpeza de toda a área de caminhos prevista no projeto de paisagismo (5.200m²), com a remoção de uma espessura média de 15 centímetros de terra (o critério de aferição de cálculo consta da memória de cálculo anexa);

c. Distância de descarte: para definição da distância a ser adotada para estimativa do serviço “transporte comercial”, tomou-se como referência a média de distância de três aterros em funcionamento, no momento de elaboração da proposta de aditivo, localizados a 15, 30, e 45 km de distância do Campus São Bernardo; cabe lembrar que (i) os aterros suspendem seu funcionamento, periodicamente, para manutenção, isto é, não é possível definir de antemão qual aterro estará em operação no momento da realização da disposição final de resíduos da obra, sendo, portanto, um item de difícil previsão; (ii) o descarte realizado pela contratada em aterro localizado a 13,5 km de distância da obra, mencionado pela CGU, teve início após a conclusão da proposta de aditamento; (iii) o serviço de transporte comercial é medido de acordo com o aterro utilizado para a disposição final dos resíduos, cuja distância pode variar ao longo da obra, ou seja, sua remuneração se dá em função da distância do aterro adotado para o descarte (m³ x km) e está adequada ao regime adotado para a contratação (empreitada por preço unitário). (...)

No mais, propõem-se duas soluções distintas para a constatação 1.1.1.6: (i) mantém-se o posicionamento desta Superintendência de Obras para justificar as condições de “nível adequado de precisão” do projeto básico do Edital RDC nº 05/2016 e (ii) acata-se a recomendação da CGU para corrigir eventuais falhas da planilha apresentada na instrução processual de um aditamento a ser aperfeiçoado.”

Análise do Controle Interno



A Pró-reitoria de Administração acatou integralmente a recomendação.

A Superintendência de Obras apresentou objeções, mas ao final acatou a recomendação de correção do aditamento para que passe a ter o nível de precisão necessário determinado pela legislação, já que isso não ocorreu previamente à licitação.

Com relação às objeções apresentadas, quanto à imprecisão do objeto contratado, “*o turbulento relacionamento entre a Universidade e a Construtora Hudson Ltda.*” não pode justificar desatendimento da legislação, que requer/determina levantamento prévio preciso de reais necessidades de intervenção antes da publicação de uma licitação. O mesmo se aplica à publicação de um aditivo. No caso em tela, os gestores encaminharam para licitação uma planilha de tal maneira elaborada que em cerca de quatro meses desde o início de sua execução foi necessário aditamento com proposta de valor 41,5% superior e em que houve aproveitamento sem alteração de apenas 14% dos itens iniciais licitados, além da necessidade de inclusão de 535 novos itens, que não passaram pelo crivo da concorrência. E a planilha de aditamento, que foi elaborada muito depois do término do contrato com a Construtora Hudson, também foi elaborada (e aprovada) com falhas e imprecisão, conforme demonstrado.

Além disso, este não é caso isolado, verifica-se histórico de alto índice de aditamentos em contratos de obras e engenharia da UFABC, conforme demonstrado no item 1.1.1.11 deste relatório.

Quanto aos fatos novos apresentados para as “*falhas na memória de cálculo*”, as informações agora repassadas não estão indicadas no material inicialmente disponibilizado pela Superintendência de Obras (memoriais de cálculo e plantas de localização). E não foi apresentada uma justificativa sobre porque tais fatos novos não foram esclarecidos e apresentados tempestivamente quando solicitados inicialmente.

Ademais, mais uma vez afirmamos que não se discute a utilidade do “regime de empreitada por preço unitário” permitido pela legislação, o que se discute é que, em vista desta mesma legislação (e de vasta jurisprudência do TCU, no sentido de exigir do gestor público adequado planejamento das contratações), a imprecisão nos quantitativos contratados só pode existir nos casos em que realmente não seja possível um levantamento preciso de quantitativos.

Recomendações:

Recomendação 1: Suspender o andamento do Termo de Aditamento para o Contrato nº 50/2016, já aprovado pela Superintendência de Obras, tendo em vista as falhas de aderência de sua planilha orçamentária em relação à realidade da intervenção pretendida, para a sua devida correção e precificação em conformidade com os preceitos de projeto determinados pela Lei nº 12.462/11.



1.1.1.7 CONSTATAÇÃO

Execução do Contrato nº 50/2016 apresenta superfaturamento de R\$ 131.318,22, ausência de ressarcimento de despesas por descumprimento de item do Termo de Referência, mudança de finalidade de itens planilhados sem aditivo prévio, e falha na discriminação da composição do item de Administração Local que pode estar indicando sobrepreço/superfaturamento.

Fato

O Contrato nº 50/2016 já teve cinco medições de serviços mensais emitidas, desde o início de sua execução em fevereiro de 2017 até junho de 2017. Todas as cinco medições já tiveram o seu pagamento efetivado.

A) Amostramos alguns dos itens medidos e realizamos vistoria “in loco” para confirmação dos seus quantitativos de execução. Constatamos as seguintes inconsistências:

Quadro 8 - Itens com superfaturamento

| Item | Descrição | Un. | Valor Unit. (R\$) | Quant. Acumul. Medição nº 5 | Quant. Confirmada “in loco” | % Super-faturamento | Valor Super-faturamento (R\$) |
|---|--|----------------|-------------------|-----------------------------|-----------------------------|---------------------|-------------------------------|
| 10.05.01 | Brise Hunter Douglas Modelo Brisecell 100x100 em Aluzinc | m ² | 711,97 | 921,92 | 864,30 | 6,7% | 41.023,71 |
| 12.01.01 | Impermeabilização com Manta Asfáltica Tipo III, Anti Raiz, Espessura de 4 mm | m ² | 102,68 | 602,07 | 291,69 | 106,4% | 31.869,45 |
| 12.01.02 | Argamassa de Regularização e/ou Proteção | m ³ | 471,86 | 30,07 | 14,57 | 106,4% | 7.314,56 |
| Total | | | | | | | 80.207,72 |
| Incluso BDI de 30% e Administração de 6,22% | | | | | | | 109.258,96 |

Fonte: Medições do Contrato nº 50/2016 e Verificação “in loco”.

B) A quinta medição do Contrato nº 50/2016 informa o seguinte valor medido, e já pago, para o item “10.05.01 - Brise” (não incluso BDI de 30% e Administração de 6,22%):

Quadro 9 - Medição Acumulada do item “10.05.01 - Brise”

| Item | Descrição | Un. | Valor Unit. (R\$) | Quant. Contratada | Quant. Medida | Valor Total Medido (R\$) |
|----------|--|-----|-------------------|-------------------|---------------|--------------------------|
| 10.05.01 | Brise Hunter Douglas Modelo Brisecell 100x100 em Aluzinc | M2 | 711,97 | 820,00 | 921,92 | 656.379,38 |

Fonte: Medição nº 5 do Contrato nº 50/2016.

O Aditamento ao Contrato nº 50/2016, já aprovado pela Superintendência de Obras, mas ainda não formalizado, prevê acréscimo de 188,71 m² à quantidade inicialmente contratada de 820 m².



Procuramos verificar a correção do valor unitário de R\$ 711,97 contratado para o item, e a seguir apresentamos os três referenciais de preços pesquisados:

- Orçamentos solicitados, via correio eletrônico, a fornecedores revendedores da linha Hunter Douglas.

Foram utilizadas nas solicitações aos revendedores a descrição do produto conforme os Anexos II (Planilha Orçamentária) e X (Caderno de Encargos e Critérios de Medição) do Edital do RDC nº 05/2016:

“Brise Hunter Douglas Modelo Brisecell 100 x 100 em aluzinc, instalado através de estrutura auxiliar e acessórios de fixação.”

“O item remunera o fornecimento de materiais, ferramentas, ferragens, perfis metálicos em chapa, aplicação de soldas quando necessário, inclusive acessórios e a mão-de-obra necessária para execução do brise em alumínio, modelo hunter Douglas, com 100 x 100 mm de espessura. O item não remunera o andaime necessário para a instalação.”

O índice de deflacionamento pelo INCC utilizado se refere à data-base da planilha orçamentária do RDC nº 05/2016, junho de 2016.

Quadro 10 - Cotação de mercado para o item “03.13.05 - Brise”

| Revendedor Pesquisado | Valor Unit. (R\$) | Data-base | Índice INCC desde Jun/2016 | Valor Unit. Deflacionado para Junho/2016 (R\$) |
|--------------------------------|-------------------|-----------|----------------------------|--|
| Espaço Mais | 650,00 | Nov/17 | 1,0578 | 614,47 |
| Sanfor | 780,00 | Ago/17 | 1,0502 | 742,74 |
| Multiplac | 720,00 | Nov/17 | 1,0578 | 680,65 |
| Valor Unit. Deflacionado Médio | | | | 679,29 |

Fonte: Empresas revendedoras referidas e Sítio eletrônico Ipeadata (INCC).

- Preços propostos por empresas concorrentes do RDC nº 05/2016.

Na fase de habilitação do RDC nº 05/2016, além da proposta vencedora contratada, três licitantes tiveram suas propostas aprovadas pela equipe técnica da Comissão Especial de Licitações, mas as mesmas foram desclassificadas por não atenderem a outros requisitos do Edital. A seguir os preços propostos pelos concorrentes:

Quadro 11 - Propostas dos concorrentes do RDC nº 05/2016 para o item “03.13.05 - Brise”, em reais.

| Item | Descrição | Empresa Teto | Empresa Hcon | Empresa Simétrica | Preço Médio (R\$) |
|----------|--|--------------|--------------|-------------------|-------------------|
| 03.13.05 | Brise Hunter Douglas Modelo Brisecell 100x100 em Aluzinc | 561,94 | 526,64 | 350,00 | 479,53 |

Fonte: Ata de Realização do RDC nº 05/2016.

Tais propostas refletem tal como uma consulta ao mercado da época.



- Planilha orçamentária (Anexo IV) da Concorrência nº 03/2011, com data-base de maio de 2011.

Na referida planilha orçamentária o item 03.13.05 consta para ser instalado no Bloco Zeta, mesma localização do item 10.05.01 medido para o Contrato nº 50/2016. O índice de atualização pelo INCC utilizado se refere às datas-base das respectivas planilhas orçamentárias dos dois contratos.

Quadro 12 - Cotação do item “03.13.05 - Brise”

| Item | Descrição | Un. | Valor Unit. (R\$) | Índice INCC - Mai/11 a Jun/16 | Valor Unit. Atualizado (R\$) |
|----------|---|-----|-------------------|-------------------------------|------------------------------|
| 03.13.05 | Brise tipo Colmeia 100 x 100 x 100mm ref. Refax, Hunter Douglas | M2 | 348,17 | 1,416868 | 493,31 |

Fonte: Anexo IV da Concorrência nº 03/2011 e Sítio eletrônico Ipeadata (INCC).

Verifica-se que o valor atualizado é compatível com a média (R\$ 479,53) das propostas aprovadas, afóra a vencedora, que refletem uma consulta ao mercado à época da licitação.

- Valor Médio.

Observa-se, portanto, que o valor atualmente contratado para o item “Brise” é superior a todos os três referenciais de preços obtidos. O preço médio para os três referenciais obtidos (R\$ 679,29, R\$ 479,53 e R\$ 493,31) é de R\$ 550,71. Considerando-se esse valor médio, o preço contratado para o item, R\$ 711,97, apresentaria sobrepreço de 29,3%. No entanto, adotar o critério de sobrepreço a partir de preços propostos por empresas participantes de licitação ensejaria admitir sobrepreço para toda proposta vencedora que tivesse preço superior ao de outras propostas que não fossem homologadas (ainda que as razões de sua desclassificação do certame sejam diversas e relacionadas a outros aspectos). Além disso, a comparação de preços utilizando-se índices de inflação é precária e serve apenas como estimativa, tendo em vista que os índices representam média de variação para uma cesta ampla de itens acompanhados da construção civil. Ademais, verificamos que a Administração buscou três cotações de Brise no mercado para definir o valor unitário de R\$ 719,06 orçado, uma vez que o item 6.7.3.2 do Edital estabeleceu: *“quando se verificou a inexistência de referências de preço na Tabela SINAPI (...) utilizou-se a referência de preço através de cotações de mercado, utilizando-se a média de três orçamentos.”*

Dessa forma, a partir dos referenciais disponíveis, e em razão da ausência do item “Brise” em tabelas oficiais de referenciais de preço (como o Sinapi) da época da licitação, seria precário se concluir por superfaturamento em razão de sobrepreço.

No entanto, os referenciais demonstrados serviram para alertar sobre os riscos e consequências para a Administração da indevida divulgação prévia da planilha orçamentária do RDC nº 05/2016. Pois verificamos que a proposta da empresa vencedora do RDC utilizou como “método de precificação” oferecer, para todos os itens da planilha,



desconto linear (idêntico) de 1%, e isso foi possível porque a planilha orçamentária do RDC foi divulgada juntamente com o edital, em 28 de setembro de 2016, nos sítios eletrônicos da UFABC e de Compras Governamentais.

A respeito da opção de divulgação ou não da planilha orçamentária, dada pela Lei nº 12.462/2011, a Procuradoria Federal junto à UFABC alertou previamente a área solicitante do RDC nº 05/2016, mediante o Parecer nº 223/2016/PF-UFABC/PGF/AGU, de 06 de setembro de 2016, sobre a necessidade de adoção do caráter sigiloso do orçamento, solicitando que a Administração promovesse as alterações necessárias na minuta do Edital e em seus anexos. Entretanto, em resposta à recomendação da assessoria jurídica, a Superintendência de Obras argumentou, em e-mail datado de 22 de setembro de 2016, à fl. 1269 do processo licitatório:

“(...) nesta obra de adequação e reforma não se encontra referência de preços das fontes oficiais para serviços significativos e de valores relevantes, tais como: sistemas de ar condicionado e exaustão; pergolado, deck e mobiliário específico para paisagismo; brise; elevadores; rede de dados e telefonia; entre outros. Cabe consignar que a oferta de preços para tais serviços podem ser de difícil cotação pelas empresas licitantes, ampliando a possibilidade de frustração do procedimento licitatório. Deste modo, sustentamos o posicionamento inicial e solicitamos que seja mantida a divulgação do orçamento de referência deste processo de licitação, tendo como base as justificativas acima apresentadas (...).”

A justificativa apresentada seria plausível, porém o artigo 6º da Lei nº 12.462/2011, que trata do Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), determina:

“Art. 6º Observado o disposto no § 3º, o orçamento previamente estimado para a contratação será tornado público apenas e imediatamente após o encerramento da licitação, sem prejuízo da divulgação do detalhamento dos quantitativos e das demais informações necessárias para a elaboração das propostas.

(...)

§ 3º Se não constar do instrumento convocatório, a informação referida no caput deste artigo possuirá caráter sigiloso e será disponibilizada estrita e permanentemente aos órgãos de controle externo e interno.” (Original sem grifo).

O texto legal estabelece, portanto, que o orçamento deve ser revelado somente após o encerramento da licitação ou, de acordo com o artigo 9º do Decreto 7.581/2011, posteriormente à adjudicação do objeto, sem prejuízo da divulgação dos quantitativos e demais informações necessárias para elaboração das propostas. O fato de a proposta da empresa vencedora do RDC nº 05/2016 ter oferecido desconto linear de 1% para todos os itens da planilha demonstra que a empresa não realizou uma precificação própria dos itens para a concorrência, ou seja, a empresa se baseou totalmente na precificação do projeto básico, e também demonstra que o art. 6º da Lei nº 12.462/2011 não foi atendido.

C) Com relação ao item “01.01.06 - Vigia Noturno com Encargos Complementares”, verificamos “in loco” que está sendo executado em desacordo com a indicação dada pela planilha orçamentária, pois constata-se que estão em execução “Porteiros” que atuam



durante o dia e a noite em turnos. Não localizamos no Sinapi indicação de custo para “Porteiro Diurno”, encontramos apenas para “Vigia Noturno Com Encargos Complementares” (item 88326). Como indica a denominação do item, o trabalho noturno (das 22 h às 5 h) possui encargos complementares que não estão sendo descontados no pagamento do item para as demais horas do dia, configurando assim superfaturamento. As horas noturnas do trabalho devem ser pagas com acréscimo de no mínimo 20% sobre o valor da hora de trabalho diurno, conforme o art. 73 da CLT. Dessa forma o superfaturamento, pela não compensação desse encargo extra no serviço prestado fora do horário noturno, seria da ordem de 13,4% (o pagamento com o acréscimo legal indiscriminado corresponde a 24 horas x 120% = 28,8 horas diurnas; o pagamento correto corresponde a 7 horas x 120% + 17 horas x 100% = 25,4 horas diurnas; a diferença indevida corresponde ao acréscimo de 28,8 horas sobre 25,4 horas). Considerando que o serviço teve medição acumulada de R\$ 53.011,20 até a quinta medição, o superfaturamento seria de R\$ 7.095,99, e de R\$ 9.224,78 com a inclusão do BDI de 30% (sobre esse item não incide a taxa de Administração).

Além disso, conforme já indicamos em outro item deste relatório, o serviço de vigilância do canteiro de obras é normalmente um custo já embutido no item da “Administração Local da Obra” (que consta na Planilha do RDC nº 05/2016 como um percentual de 6,22% adicionado aos valores dos itens, afora os dos grupos 1 e 2 da planilha). Esse é o entendimento que consta, por exemplo, dos Acórdãos TCU Plenário nºs 2.369/2011 e 2.622/2013 quando definem que “o item Administração local contemplará, dentre outros (...) porteiro, equipe de escritório, vigias e serventes de canteiro (...)”.

No entanto, a Planilha do RDC 05/2016 apenas discriminou a composição do custo do item “1.1.6 - Vigia Noturno”, e acrescentou a verba de percentual fixo (de 6,22%) como “Administração Local da Obra”. Ou seja, só houve o necessário detalhamento da composição dos custos para o componente “Vigia Noturno”, não houve detalhamento para o restante do item que consta como verba na forma de percentual. E ao se somar os valores planilhados de “Vigia Noturno” (R\$ 355.305,60) com o de “Administração Local” (R\$ 445.496,01), o percentual efetivo da “Administração Local” deixa de ser os 6,22% indicados na planilha, e passa a ser de 11,18%.

Ao destacar o item “Administração Local” com o percentual de 6,22%, o elaborador da planilha quis demonstrar atendimento à indicação de percentual médio para “Administração Local” dada pelo Acórdão TCU Plenário nº 2622/2013. No entanto, o percentual efetivo (11,18%), na verdade, é maior do que o quartil superior indicado pelo referido Acórdão, que indica variação para o item entre 3,49% a 8,87%, com média de 6,23%. Ao não apresentar a composição da verba de 6,22%, o Administrador deixou de demonstrar porque essa verba já não incluiu o custo do Vigia. Dessa forma, pela ausência de transparência, poderia-se concluir que o custo do Vigia já estaria incluso na verba de 6,22%, e que a cobrança extra do valor do Vigia (R\$ 355.305,60) seria também um sobrepreço/superfaturamento para o item “Administração Local”.



D) O Anexo XV do edital do RDC nº 05/2016, em arquivo disponibilizado na página eletrônica da UFABC, discrimina os valores máximos de referência para a composição do BDI das planilhas orçamentárias dos licitantes. Nele se verifica que o tributo ISSQN, recolhido para a Prefeitura de São Bernardo do Campo, consta com o valor cheio de 5%. A proposta vencedora do certame manteve exatamente os mesmos percentuais de teto indicados pelo referido anexo XV.

Ocorre que a base de cálculo do referido imposto é o preço apenas do serviço discriminado em nota fiscal, devendo ser deduzido do preço dos serviços da construção civil o valor correspondente aos materiais fornecidos pelo prestador.

Para o Contrato nº 50/2016 foram emitidas cinco medições que totalizaram R\$ 1.413.215,55, tendo sido discriminado nas respectivas notas fiscais um montante de R\$ 256.689,60 como sendo “materiais aplicados”, sobre o qual não incidiu ISSQN. No entanto, o BDI embute o valor cheio do ISSQN sobre esse montante também. Não localizamos no termo do contrato cláusula com a indicação de ressarcimento do ISSQN para os casos em que houver discriminação de materiais nas notas fiscais. Dessa forma, a empresa auferiu indevidamente, referente ao tributo, um montante de R\$ 12.834,48.

E) O item 7.7.3 do Termo de Referência do RDC nº 05/2016, define o seguinte:

“INSTALAÇÕES PROVISÓRIAS PARA A OBRA: a CONTRATADA deverá providenciar no canteiro de obras a instalação do escritório de obra, almoxarifado, vestiários, sanitários e depósito necessários para a execução dos serviços, devendo prever e executar as instalações provisórias de água, esgoto e energia elétrica para estas instalações, assumindo a responsabilidade com os consumos da obra até a entrega. O layout do canteiro de obras, bem como a sua localização deverão ser aprovados pela FISCALIZAÇÃO antes da sua instalação.”

No entanto, em resposta por meio da Comunicação Interna SPO/SBC nº 119, de 11 de setembro de 2017, a Superintendência de Obras demonstrou que a empresa executora instalou medidores de consumo de água e de energia elétrica apenas para atendimento do escritório que mantém no Campus de São Bernardo do Campo. O mesmo não foi feito para o consumo de água e de energia elétrica que ocorre nos locais das obras. Dessa forma, esse consumo está sendo feito às expensas da UFABC e não há como se verificar o seu montante para ressarcimento.

F) Constatamos que os itens “19.02.02 - Escavação Mecaniz. de Vala”, “19.02.04 - Remoção de Entulho de Obra com Caçamba Metálica” e “19.02.19 - Transporte Comercial com Caminhão Basculante”, previstos na planilha contratada para execução no Bloco Beta do Campus, foram executados e medidos em outro local, no estacionamento do Campus que está sendo construído, sem a devida formalização contratual prévia.

O contrato faz lei entre as partes. Dessa forma, qualquer alteração contratual posterior à sua pactuação, o que inclui, obviamente, alteração da localização beneficiária de um item



qualquer, pode ser realizada desde que devidamente formalizada, desde que devidamente tornada pública, por meio de aditivo ao contrato. O gestor não pode alterar o que foi pactuado para qualquer item antes de formalizar essa alteração.

Conforme texto do “Exame Técnico” do Acórdão TCU Plenário nº 1113/2017, “(...) o pagamento do serviço efetivamente realizado utilizando de outro serviço previamente pactuado (...) afronta o art. 60 da Lei 8666/93, como também configura liquidação irregular de despesa, em desconformidade com os arts. 62 e 63 da Lei 4320/1964, pois o procedimento correto seria a realização de termo aditivo ao contrato para modificar os quantitativos previstos no projeto básico para aqueles que realmente estavam sendo executados na obra. (...)”.

Já o Voto do Acórdão TCU Plenário nº 1606/2008 indica: “(...) 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.”

Causa

Falha na fiscalização da execução do Contrato nº 50/2016, ausência de cláusula definindo ressarcimento do ISSQN nos casos de valores de materiais discriminados nas notas fiscais, e descumprimento da legislação no tratamento dado ao orçamento da licitação.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 209/2017/REIT, de 27 de novembro de 2017, a Reitoria da Fundação Universidade Federal do ABC apresentou a seguinte manifestação:

- “A ProAd acata a recomendação [nº 2], deliberando pela inclusão de cláusula contratual de “ressarcimento do ISSQN embutido no BDI nos casos de valores de materiais discriminados nas notas fiscais, que não ensejam recolhimento de ISSQN” via Termo Aditivo ao Contrato nº 50/2016. Reforçamos que a partir da formalização do Termo Aditivo, a UFABC passará a adotar tal prática nas medições e liquidação das notas fiscais apresentadas pela empresa.”

- “A ProAd acata a recomendação [nº 5], deliberando pela inclusão de cláusula no instrumento convocatório e seus anexos que vede a divulgação do valor de referência das contratações realizadas através do Regime Diferenciado de Contratações Públicas RDC, bem como seja elaborado pela Pró-reitoria de Administração, juntamente com a Superintendência de Obras e Pró-reitoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional um fluxo para tramitação desses processos que permita manter o sigilo dos itens a serem contratados, com divulgação somente após Adjudicação da licitação. Destaca-se, contudo, que a própria legislação e Acórdãos do TCU permitem a



divulgação dos valores de referência para alguns casos específicos de contratação via RDC, como, por exemplo, contratações com critério de julgamento por maior desconto, maior oferta ou remuneração, melhor técnica ou na contratação de obras mais complexas, com prazos muito exíguos para conclusão, cuja parcela relevante dos serviços a serem executados não possuam referência explícita no Sinapi/Sicro, ou durante a fase de negociação dos preços, podendo ser adotada sua divulgação quando configurada alguma dessas situações.”

- Superintendência de Obras - “Com relação ao argumento de medições indevidas, cabe destacar que a execução dos itens 12.01.01 e 12.01.02 representam a liberação da contratada para realização de teste de aplicação (teste de estanqueidade) definido em aproximadamente 600m² (metade da área da laje de cobertura do Bloco Zeta). A sua realização implica a impermeabilização com manta asfáltica (tipo III, anti-raiz, espessura de 4mm) e argamassa de regularização e/ou proteção.

Referido teste era imprescindível, haja a vista as numerosas infiltrações existentes na laje de cobertura do edifício, com o comprometimento do mobiliário fixo de laboratório, equipamentos, forro e instalações (doc. 7A). A liberação desses serviços configura situação excepcional, motivando a antecipação da remuneração, com as cautelas de retenções previstas em contrato e estornos admitidos no edital. (...)

Vale ainda registrar que a excepcional antecipação do valor para a impermeabilização não contraria as hipóteses legais.

O Decreto nº 93.872/1986, ao tratar do Tesouro Nacional, estabelece a excepcionalidade dessa situação:

Art . 38. Não será permitido o pagamento antecipado de fornecimento de materiais, execução de obra, ou prestação de serviço, inclusive de utilidade pública, admitindo-se, todavia, mediante as indispensáveis cautelas ou garantias, o pagamento de parcela contratual na vigência do respectivo contrato, convênio, acordo ou ajuste, segundo a forma de pagamento nele estabelecida, prevista no edital de licitação ou nos instrumentos formais de adjudicação direta.

O Tribunal de Contas da União de um lado reforça o caráter excepcional da antecipação de pagamento, mas de outro admite sua possibilidade:

A antecipação de pagamentos só pode ocorrer se tiver sido prevista no edital e no respectivo contrato e se forem prestadas garantias que assegurem o pleno cumprimento do objeto.

Acórdão 1614/2013-Primeira Câmara | Relator: WALTON ALENCAR RODRIGUES



(...) A cláusula quinta do Contrato nº 50/2016 expressamente remete às condições de aceite e recebimento dos serviços aos itens 15 e 16 do Termo de Referência anexado no edital da licitação. Isso inclui, portanto, os itens 16.2.6 e 16.2.7.

Tais circunstâncias de excepcionalidade efetivamente compuseram o ato convocatório (Anexo I – Termo de referência do Edital RDC nº 05/2016), conforme item 16, acerca das medições das obras e serviços, que previa as seguintes condições:

16.2.6. Os serviços serão remunerados apenas quando estiverem completamente finalizados e testados. Na medição de todos os serviços concluídos, será retido um percentual de até 10% do total aferido pela FISCALIZAÇÃO até o recebimento provisório.

16.2.7. Quantidades de obras e serviços apontadas indevidamente em qualquer medição serão passíveis de estorno em medições subsequentes. (...)

O item 16.2.7 do Anexo I refere-se a apontamentos indevidos de obras e serviços, admitindo seu estorno em medições subsequentes. Trata-se de medida excepcional cuja ação corretiva é expressamente prevista. Isso nada mais é que a antecipação de pagamento, combinada à retenção de valores até o recebimento provisório da obra. (...)

Também em caráter excepcional, a diferença de metragem de 57,62m² para o item brise. Esse valor é calculado a partir do total de 921,92m² acumulado em cinco medições e 864,30m² considerado pela equipe de auditoria, conforme apresentado na sequência. (...)

Com base na falha apontada, a Superintendência de Obras revisou as planilhas de medição da obra. A diferença foi encontrada na medição nº 03, de abril de 2017, e corresponde à multiplicação do comprimento da fachada (57,62 metros lineares) pela altura de 1 metro linear, remunerando-se área de 57,62m² a maior. Ou seja, foi computado um metro a mais de altura. (...)

A contratada dará continuidade aos serviços de instalação do brise no Bloco Delta, oportunidade em que essa diferença será acertada, nos termos da já mencionada cláusula quinta do Contrato nº 50/2016, que determina a aplicação dos itens 16.2.6 e 16.2.7 do Anexo I do Edital de Licitação, facultando a possibilidade de estorno de valores incorretos. (...)

Além do resguardo da Administração Pública decorrente da retenção das medições mensais e da garantia recolhida no início do contrato, a antecipação realizada representava 0,81% do valor total contratado (ou 16,15% da garantia contratual e 53,3% da retenção acumulada até a quinta medição). Ou seja, encontrava-se amplamente cercada das cautelas necessárias. (...)

Acerca da divulgação da planilha e suposta ‘demonstração’ de que a empresa vencedora não teria realizado precificação adequada dos itens de sua proposta também não faz sentido.



Dos 652 itens integrantes da planilha de licitação, 300 não eram estabelecidos pelo Sinapi, Sicro ou outro órgão ou entidade da Administração Pública, sendo, desta forma, objeto de composição de preços unitária (CPU). (...)

Em relação ao apontamento da atuação de porteiros diurnos sendo remunerados com encargos complementares de vigias noturnos, antecipamos o reconhecimento do equívoco, nos termos da CI nº 106/20172017/SPO/SBC.

Para esse ponto, são válidas as soluções apontadas anteriormente. De um lado, a cautela de retenção de 10% dos valores de medição mensal até o recebimento provisório da obra e, de outro, o estorno de valores indevidos. Ambas as medidas são autorizadas pela cláusula quinta do Contrato nº 50/2016, bem como pelos itens 16.2.6 e 16.2.7.

Ademais, far-se-á a inclusão do item vigia diurno por meio do aditamento contratual.

O suposto superfaturamento em decorrência da forma de recolhimento do ISSQN também não procede, assim como nas hipóteses justificadas em parágrafos anteriores desta manifestação, parcialmente reproduzidas na sequência. (...)

Quanto às recomendações da CGU sobre o suposto recolhimento indevido do ISSQN, a Superintendência de Obras entende haver dois desdobramentos:

a. Adicionar cláusula ao Contrato nº 50/2016, de ressarcimento do ISSQN nos termos da Recomendação 2; e

b. Ressarcimento imediato aos cofres públicos de parcela de R\$ 12.834,48 dentro do valor alegadamente superfaturado de R\$ 384.734,06 (Recomendação 1), com a respectiva apuração de responsabilidade funcional (Recomendação 3).

A Superintendência de Obras não se opõe ao atendimento da Recomendação 2, valendo-se a oitiva das demais instâncias competentes à revisão e aditamentos de contratos, em especial à Pro-Reitoria de Administração (PROAD) e à Coordenação Geral de Finanças e Contabilidade (CGFC).

Em relação às Recomendações 1 e 3, a parcela do alegado superfaturamento correspondente ao ISSQN recolhido indevidamente apenas seguiu os procedimentos formais adotados pela Universidade e manifestados no Contrato nº 50/2016. Ou seja, não se pode conferir ao cumprimento ordinário de cláusula contratual a feição de superfaturamento, sobretudo em se tratando de posicionamento (da forma de recolhimento do imposto) ainda incerto dos tribunais superiores.

A mesma constatação 1.1.1.7 ainda levanta um superfaturamento de valor a ser apurado referente à utilização de água e energia elétrica, às expensas da Universidade, nos locais de realização das obras. Os argumentos apontados ainda refutam a resposta da CI nº



119/2017/SPO/SBC, que informou que a contratada possuía ligações próprias, com a juntada das respectivas contas de concessionárias.

Contudo, a responsabilidade pelos custos de consumo de água e energia nos locais de realização das obras, por parte da contratada, não integram o termo de referência (anexo I do Edital nº 05/2016):

‘(...) a CONTRATADA deverá providenciar no canteiro de obras a instalação do escritório de obra, almoxarifado, vestiários, sanitários e depósito necessários para a execução dos serviços, **devendo prever e executar as instalações provisórias de água, esgoto e energia elétrica para estas instalações**, assumindo a responsabilidade com os consumos da obra até a entrega’ (grifo nosso).

Constituem-se como obrigações da contratada (Anexo I do Edital) apenas a responsabilidade pelos custos de consumo de água e energia no escritório de obra, almoxarifado, vestiários, sanitários e depósito. (...)

Por fim, a alegada ‘química’ de medição de item não previsto contratualmente, também sem valor atribuído pela auditoria, não encontra respaldo nos fatos.

Trata-se rigorosamente do mesmo serviço. (...)

Repita-se, o serviço é o mesmo, mas apenas está posicionado de forma distinta tanto em planilha como no sítio da obra (a 180 metros de distância da localização inicialmente prevista, também dentro do campus de São Bernardo do Campo). Também foram mantidas as condições de execução. (...)

Pelo conteúdo desta manifestação, registra-se não haver quaisquer desembolsos indevidos à contratada a ensejar ressarcimento de valores. Além da divergência de cálculos e estimativas para aferição de valores, estes nunca foram transferidos à contratada sem a sua efetiva execução. Equívocos menores no acompanhamento de contratos encontram-se integralmente resguardados por garantias contratuais e editais. (...)

A Superintendência de Obras acata a recomendação 5 da constatação 1.1.1.7. enquanto regra estabelecida na legislação do RDC, justificando as hipóteses excepcionais de publicação de planilhas orçamentárias, submetendo às instâncias superiores. (...)

Posicionamento da SPO:

- Não acatamento à recomendação 1: devido à ausência de efetivo desembolso à contratada por serviços não executados e demonstração equivocada de estimativa do suposto valor superfaturado. (páginas 30 a 42)



- *Acatamento à recomendação 2: apesar de não competir à SPO a orientação de procedimentos internos da Universidade, este órgão não se opõe ao atendimento. De acordo com a PROAD, a cláusula será inserida via aditamento, sendo cobrados ressarcimentos futuros a partir de então, não caracterizando superfaturamento.*

- *Pedido de reconsideração acerca da recomendação 3: uma vez demonstradas nesta manifestação a inoportunidade do aludido superfaturamento, tampouco de mudança de finalidade de itens pactuados por meio de contrato sem aditivo prévio.*

- *Acatamento da recomendação 4: em que pese o atendimento ao item 7.7.3 do termo de referência do RDC nº 05/2016, a interpretação adotada pela CGU para o mesmo dispositivo do ato convocatório é equivocada, pelas razões explicitadas nesta manifestação.*

- *Acatamento da recomendação 5: da regra estabelecida na legislação do RDC, justificando as hipóteses excepcionais de publicização, nos termos do art. 6º da Lei nº 12.462/2011. (páginas 30 a 42) ”*

Análise do Controle Interno

A Pró-Reitoria de Administração acatou as recomendações nºs 2 e 5, e não se manifestou sobre as demais.

A Superintendência de Obras apresentou objeções, e ao final acatou as recomendações nºs 2, 4 e 5, e não acatou as recomendações nºs 1 e 3. Quanto as objeções apresentadas:

- *Recomendação 1 (não acatada): Com relação aos itens 12.01.01 e 12.01.02 (Impermeabilização e Regularização), a Superintendência de Obras afirma que “representam a liberação da contratada para realização de teste de aplicação (teste de estanqueidade)” e que “a liberação desses serviços configura situação excepcional, motivando a antecipação da remuneração, com as cautelas de retenções previstas em contrato e estornos admitidos no edital.” Durante a vistoria “in loco” da execução dos itens, realizada conjuntamente com um integrante da Superintendência de Obras, um integrante da empresa de engenharia terceirizada e um engenheiro designado da empresa contratada, tal justificativa não foi apresentada. E não foi apresentada explicação sobre o porque dessa informação nova, altamente relevante, não ter sido apresentada tempestivamente, ter sido “esquecida” durante a vistoria “in loco” realizada, pelos três técnicos responsáveis que acompanharam a vistoria. Além disso, o item indicado, 16.2.6 do Termo de Referência do Edital, é taxativo: “Os serviços serão remunerados apenas quando estiverem completamente finalizados e testados.” E o item 16.2.7 citado apenas trata de quantidades “apontadas indevidamente”, que nada tem a ver com “liberação da contratada para realização de teste”.*



O que o ponto está demonstrando é que a nova informação apresentada é algo por demais relevante para ter sido “esquecida” e não ter sido apresentada tempestivamente quando o problema foi constatado e questionado “in loco” em vistoria com a presença do fiscal, integrante da Superintendência de Obras, e dos demais responsáveis diretos, um integrante da empresa de engenharia terceirizada e o engenheiro da empresa contratada “residente” na obra.

Quanto ao item 10.05.01 (Brise), a Superintendência de Obras informa ter localizado falha na medição nº 3.

As cautelas contratuais existentes não são justificativa para superfaturamento antecipado de serviços. E, por todo o exposto, não existe amparo contratual e legal para tal procedimento.

- Recomendação 2 (acatada): Com relação ao ressarcimento do ISSQN embutido no BDI, a afirmação de “*posicionamento (da forma de recolhimento do imposto) ainda incerto dos tribunais superiores*” não justifica o prejuízo ao Erário, tanto que a recomendação de fazer constar em novos contratos cláusula com previsão de ressarcimento do ISSQN foi plenamente acatada pela Universidade.

- Recomendação 3 (não acatada): O eufemismo da manifestação de chamar os superfaturamentos constatados de “*equivocos menores*”, não altera o fato da ocorrência dos superfaturamentos que foram permitidos pela fiscalização da obra.

Com relação à devida alteração contratual prévia, os termos do contrato fazem lei entre as partes, e como determina o parágrafo único do art. 60 da Lei 8.666/93, “*é nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração (...)*”. Se o contrato foi firmado com a definição de uma localização para um determinado serviço, não pode ser permitido que esse mesmo serviço seja realizado em outra localização sem a devida alteração contratual prévia, e com prejuízo para a localização contratada que deixou de receber a intervenção necessária acordada inicialmente. O necessário devido planejamento das intervenções é justamente o que permite evitar a ocorrência de alterações contratuais demasiadas, que, se vierem a ser necessárias, sempre requerem a devida formalização.

- Recomendação 4 (acatada): O item 7.7.3 do Termo de Referência do RDC nº 05/2016 é claro, trata da “*responsabilidade com os consumos da obra*”, ou seja, não apenas consumos “*no escritório de obra*” como afirmado na manifestação. Inclusive esse é o entendimento do item indicado pela Prefeitura Universitária.

- Recomendação 5 (acatada): Com relação à indevida divulgação prévia da planilha orçamentária do RDC nº 05/2016, a afirmação de que “*dos 652 itens integrantes da planilha de licitação, 300 não eram estabelecidos pelo Sinapi, Sicro ou outro órgão ou entidade da Administração Pública, sendo, desta forma, objeto de composição de preços unitária (CPU)*” não justifica o descumprimento do artigo 6º da Lei nº 12.462/2011.



Bastaria que fossem disponibilizados os dados necessários para que as licitantes pudessem realizar a sua própria composição de preços.

Dessa forma, em vista da manifestação apresentada, reiteramos a totalidade das recomendações, incluindo as não acatadas pela Superintendência de Obras.

Recomendações:

Recomendação 1: Ressarcir ao Erário Público o valor de R\$ 131.318,22 correspondente ao superfaturamento constatado.

Recomendação 2: Adicionar ao Contrato nº 50/2016 cláusula definindo o ressarcimento do ISSQN embutido no BDI nos casos de valores de materiais discriminados nas notas fiscais, que não ensejam recolhimento de ISSQN.

Recomendação 3: Apurar a responsabilidade dos agentes que ensejaram a ocorrência de superfaturamento no Contrato nº 50/2016, e que permitiram o pagamento de serviços novos sem cobertura contratual, ou seja, a mudança de finalidade de itens pactuados por meio de contrato sem aditivo prévio.

Recomendação 4: Providenciar o cumprimento do item 7.7.3 do Termo de Referência do RDC nº 05/2016, estimando-se o ressarcimento desde o início da execução da obra.

Recomendação 5: Adotar nas contratações futuras realizadas pela modalidade RDC os preceitos do artigo 6º da Lei nº 12.462/2011 no tratamento dado ao orçamento da licitação, estabelecendo rotina ou procedimento interno para a certificação desse atendimento.

1.1.1.8 CONSTATAÇÃO

Inclusão indevida de itens de mobiliário em licitação de obra, ao invés de sua contratação em separado.

Fato

Conforme referimos em outro item deste relatório, em 7 de julho de 2017, um mês após aprovar solicitação de aditamento para o Contrato nº 50/2016, contendo alterações de quantitativos para os itens referentes a Mobiliário (03.06.01, 03.06.02, 03.06.03 e 03.06.04), a Superintendência de Obras decidiu cancelar a execução desses itens.

Por meio da Comunicação Interna nº 102/2017/SPO/SBC, de 31 de julho de 2017, a Superintendência de Obras da UFABC informou a seguinte motivação para o cancelamento: *“No caso desta licitação especificamente, o desconto ofertado não foi tão significativo, atingindo a casa de 1,00 %, permanecendo os itens com valores próximos ao de mercado. Neste sentido, a SPO vem conversando com a empresa contratada no sentido de estornar os itens de mobiliário, visando à contratação futura através de licitação específica.”*



A justificativa apresentada não é plausível, pois se houve uma contratação em valor inferior (apesar de próximo) ao valor de mercado, essa contratação seria perfeitamente justificável. Ademais, se fosse seguida a lógica indicada para a motivação do cancelamento dos itens de Mobiliário, todo o contrato deveria ter sido cancelado, pois, conforme referimos em outro item deste relatório, a proposta vencedora do RDC nº 05/2016 foi contratada com um valor global, justamente, 1% inferior ao valor da planilha orçamentária anexa ao edital.

Já com relação à precificação dos referidos itens de Mobiliário, a Superintendência de Obras da UFABC informou, por meio da Comunicação Interna nº 102/2017/SPO/SBC, de 31 de julho de 2017: “Referente aos mobiliários constantes no RDC Eletrônico nº 05/2016, que deu origem ao Contrato nº 50/2016, por se tratarem de itens omissos em Tabela de Referência, foi adotada a elaboração de no mínimo três cotações junto a fornecedores, conforme definido no Decreto nº 7.983/2013.”

A seguir reproduzimos os preços que foram contratados para os itens de Mobiliário, e que seriam aditivados:

Quadro 13 - Valores contratados para itens de Mobiliário (não incluso BDI de 30% e Administração de 6,22%)

| Item | Descrição | Un. | Qt. | Valor Unit. (R\$) | Valor Total (R\$) |
|-------|--------------------------------------|-----|-----|-------------------|-------------------|
| 30601 | Banco com Encosto (Conforme Projeto) | un. | 62 | 3.579,04 | 221.900,48 |
| 30602 | Banco sem Encosto (Conforme Projeto) | un. | 33 | 2.581,04 | 85.174,32 |
| 30603 | Mesa Retangular (Conforme Projeto) | un. | 7 | 7.689,88 | 53.829,16 |
| 30604 | Espreguiçadeira (Conforme Projeto) | un. | 6 | 6.479,53 | 38.877,18 |

Fonte: Planilha do Contrato nº 50/2016

Tendo em vista esses valores, verificamos que pode existir outra motivação, não expressada pela Superintendência de Obras, para o cancelamento dos itens, pois constatamos existência de análise de preços realizada internamente pela Superintendência de Obras, somente em junho de 2017, e após a aprovação de um aditamento contratual para os itens em tela, demonstrando que bancos similares aos que seriam contratados (“que poderiam bem atender aos fins de qualidade, design, durabilidade e uso na UFABC”) são fornecidos no mercado por preços variando entre, aproximadamente, R\$ 850,00 a R\$ 1.300,00. Dessa forma, o valor médio contratado dos bancos seria 187% superior ao da nova pesquisa realizada com itens que atenderiam aos fins de uso. E esse percentual superior ainda não está considerando os acréscimos de BDI e de taxa de administração que ocorreriam sobre os itens de mobiliário em razão da sua inclusão indevida em licitação de obra.

Causa

Desconsideração, na composição de preços, da relação de custo-benefício entre fornecedores do mercado.



Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 209/2017/REIT, de 27 de novembro de 2017, a Reitoria da Fundação Universidade Federal do ABC apresentou a seguinte manifestação:

- Pró-Reitoria de Administração - *“Conforme informado pela Superintendência de Obras, esta identificou que os itens resultantes da licitação não apresentavam preço compatível, e informou à empresa vencedora da licitação, em 07 de julho de 2017, por meio do Ofício 092-2017 SPO-SBC, que não faria a aquisição destes itens. Estamos aguardando que a Superintendência de Obras encaminhe formalmente o pedido de supressão do contrato para formalização de Termo Aditivo.”*

- Superintendência de Obras - *“(…) O referido mobiliário foi especificado pelo projeto de paisagismo, destinado a ampliar os espaços de convivência dos alunos. Enquanto outros itens desse projeto serão implantados, decidiu-se que o mobiliário não seria executado. Essa decisão, que se deu em momento anterior ao processo de auditoria (doc. 8A), foi motivada pela intenção de se rever as especificações estabelecidas em projeto, tendo como referência o padrão de mobiliário já adotado pela UFABC em seus campi.*

Apesar de o Relatório nº 20171541 informar que os valores do mobiliário estariam ‘contratados (...) com 175% de sobrepreço (correspondente a R\$ 183.574,80)’, não foram apresentados os parâmetros e metodologia de cálculo que justifiquem a alegação de sobrepreço.

Ainda assim, referido percentual para aferição de sobrepreço (outros orçamentos solicitados pela SPO citados no Relatório da CGU) compara itens com desempenho e especificações distintas.

O mobiliário constante do processo licitatório é constituído por material resistente à oxidação e madeira de lei certificada e tratada. Apresenta melhor desempenho devido ao tipo e tratamento de madeira e demais materiais utilizados, além das condições de acabamento, tratamento superficial anticorrosivo e certificação para garantia de procedência da madeira.

(...) a composição de preços adotada para referência pela CGU compara qualidades distintas (dentre uma diversidade de itens de mobiliário como um ‘banco’), de outro, o argumento se fundamenta na relação custo-benefício, de grande subjetividade.

Ainda que acatando a recomendação de formalização da supressão dos itens de mobiliário 03.06.01, 03.06.02, 03.06.03 e 03.06.04 do pedido de aditamento em tramitação, esta Superintendência não concorda com o cálculo elaborado para especificações diferentes, tampouco com a subjetividade do critério custo-benefício, uma vez que os itens apenas eram compatíveis a projeto já concluído.”



Análise do Controle Interno

A Pró-Reitoria de Administração não apresentou objeção à constatação e acata a recomendação, porém informa precisar de encaminhamento formal da Superintendência de Obras, que se manifestou com objeção, mas acatou a recomendação.

Com relação às objeções apresentadas, é importante lembrar que a indicação de valor contratado 187% superior ao de itens que atenderiam “*aos fins de qualidade, design, durabilidade e uso na UFABC*”, se baseia em análise de preços realizada por integrante da própria Superintendência de Obras.

A aquisição de mobiliário por meio de inclusão em contratação de obra, de forma que os itens passem a arcar indevidamente com acréscimos decorrentes das taxas de BDI e de Administração Local, afronta a determinação do § 1º do art. 23 da Lei 8.666/93, reproduzida a seguir:

“As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala.”

O cancelamento extemporâneo dos itens não corrige a falha original dos gestores, que aprovaram a inclusão indevida dos itens de mobiliário em orçamento de obra. Ademais, mesmo que isso não fosse afrontoso à legislação, a pesquisa de preços realizada internamente pela SPO, somente em junho de 2017, demonstrando preços menores para a mesma finalidade, deveria ter sido realizada, tempestivamente, anteriormente à licitação. E, no entanto, o que se observou foi que os itens de mobiliário chegaram até a ter aditamento aprovado (em que as quantidades dos itens 03.06.02 a 03.06.04 seriam acrescidas, e a do item 03.06.01 seria suprimida em parte) anteriormente à decisão de cancelamento dos itens (ainda não formalizada).

Recomendações:

Recomendação 1: Formalizar a supressão pretendida para os itens referentes a Mobiliário (03.06.01, 03.06.02, 03.06.03 e 03.06.04) da planilha do Contrato nº 50/2016, tendo em vista o sobrepreço.

1.1.1.9 CONSTATAÇÃO

Antecipação de pagamento referente a elevadores e a vidros e caixilhos.

Fato

A) Antecipação de pagamento para Elevadores.



Um dos itens previstos para o Contrato nº 50/2016, em análise, é o item “17.01.00 - Elevadores” a ser executado no Bloco Zeta do Campus de São Bernardo do Campo. Esse item trata de complementação de contratação anterior, pois já havia sido contratado por meio do Contrato nº 94/2011, firmado com outra empresa e já encerrado.

Ao analisarmos a contratação anterior, constatamos ocorrência de adiantamento de pagamento indevido. Ocorre que os itens 03.18.01 e 03.18.02 do Contrato nº 94/2011, “Elevadores de quatro e cinco paradas”, que seriam executados no Bloco Zeta, foram medidos, por meio das Medições nºs 15 a 18 do referido contrato, referentes ao período de abril a julho de 2013, num montante de R\$ 179.632,90, ou seja, com 90% de execução para os dois itens, e foram pagos, a partir da liquidação da despesa autorizada pelo servidor responsável pela fiscalização do contrato (Notas Fiscais nºs 93, 122, 143 e 157). Porém a efetiva execução não ocorreu, sendo que as quantidades medidas para ambos os itens foram estornadas ao final da execução contratual, por meio da Medição nº 58, referente a novembro de 2016, ou seja, mais de três anos depois, mas com o mesmo valor nominal que constou nas Medições nºs 15 a 18. Dessa forma, a Nota Fiscal nº 650, referente à Medição nº 58, foi paga com um abatimento que não considerou a atualização monetária e juros de mora para o valor pago antecipadamente. A nova contratação dos itens foi agora efetivada por meio do Contrato nº 50/2016, sendo que não há registro de quantidades executadas até a quinta medição do contrato.

Conforme o Acórdão TCU nº 3863/2012 - 1ª Câmara, “(...) *pagamentos antecipados traduzem irregularidade grave o suficiente para ensejar a aplicação de multa aos responsáveis. Confirmam, a propósito, as seguintes deliberações: Acórdãos 187/99-Plenário, 205/2000-Plenário, 17/2001-Plenário, 86/2001-2ª Câmara, 494/2001-2ª Câmara, 317/2001-Plenário, 109/2002-Plenário e 377/2002-2ª Câmara e Acórdão 1146/2003-2a. Câmara*”.

B) Antecipação de pagamento para Vidros e Caixilhos.

O Contrato nº 50/2016 prevê a execução do item “10.04.02 - Vidro Liso Laminado Incolor de 6 mm” com o quantitativo de 1.197,85 m², no Bloco Zeta. Na proposta de Aditamento aprovada houve supressão de 677,85 m² para o item, que passou a ter o quantitativo de 520 m² (supressão de 57%). Esse item também trata de complementação de contratação anterior, pois já havia sido contratado por meio do Contrato nº 94/2011, firmado com outra empresa e já encerrado.

Para justificar os novos quantitativos do Contrato nº 50/2016 para o item, a Superintendência de Obras encaminhou a Comunicação Interna SPO/SBC nº 120, de 11 de setembro de 2017, mediante a qual informa: “*No momento da elaboração do processo licitatório, o prédio se encontrava muito sujo. Foi verificado que parte dos vidros apresentavam manchas que não aparentavam ser apenas sujeira. Foi efetuado um teste localizado e verificado que a mancha onde foi realizado o teste não era eliminada apenas com a limpeza. Deste modo, foi considerada a quantidade de vidros descrita para ser substituída.*”



Para verificação da possibilidade de constatação da existência das manchas informadas, por ocasião do recebimento (medição) da execução do item, analisamos os relatórios fotográficos anexos às medições do Contrato nº 94/2011, e, dessa forma, constatamos indícios de pagamento antecipado também para os itens “03.08.03 - Vidro Liso Laminado Incolor de 6 mm” e “03.07.01 - Caixilhos” do referido contrato, conforme detalhado a seguir:

- A medição nº 22 do Contrato nº 94/2011, referente a novembro de 2013, já informava execução de 42,07% para o item 03.08.03, correspondente a um valor medido acumulado de R\$ 37.693,17. Porém o respectivo relatório fotográfico demonstrava apenas a execução dos caixilhos, sem os vidros, conforme reproduzimos a seguir. Um relatório fotográfico demonstrando execução de vidros só começa a aparecer a partir da Medição nº 25, denotando que o adiantamento indevido foi de, pelo menos, três meses.

Figura 1 - Relatório fotográfico da Medição nº 22 do Contrato nº 94/2011.



- Por sua vez, a execução dos itens de caixilhos no Bloco Zeta começa a constar em relatório fotográfico apenas a partir da Medição nº 21, mas já constava informada desde a Medição nº 17, referente a junho de 2013, denotando adiantamento indevido de, pelo menos, quatro meses, nos montantes indicados no quadro a seguir:

Quadro 14 - Quantitativos medidos para o item “03.07.01 - Caixilhos”.

| Item | Descrição | Valor contratado | Medição nº 17 (junho/2013) | Percentual medido |
|--------------|--|------------------|----------------------------|-------------------|
| 03.07.01.001 | Caixilho maximar em alumínio anodizado | R\$ 332.290,44 | R\$ 332.290,44 | 100% |

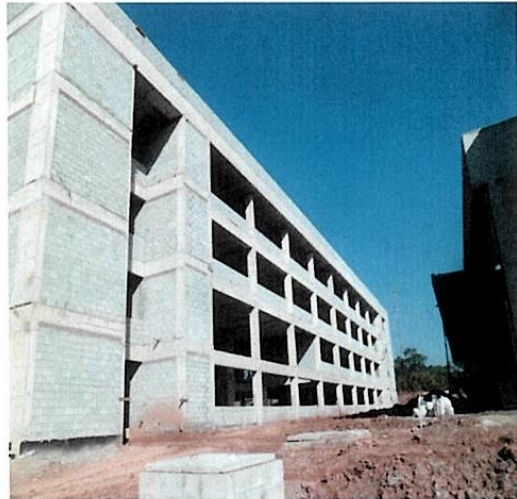


| | | | | |
|--------------|--|----------------|---------------|-------|
| 03.07.01.002 | Caixilhos fixo de alumínio anodizado | R\$ 10.429,85 | R\$ 9.195,41 | 88,2% |
| 03.07.01.003 | Caixilhos basculante de alumínio anodizado | R\$ 175.801,52 | R\$ 12.807,99 | 7,3% |

Fonte: Medição nº 17 do Contrato nº 94/2011.

Conforme se verifica a seguir, o relatório fotográfico referente à Medição nº 17, que abrange todas as fachadas do Bloco Zeta, não demonstra a execução de caixilhos no Bloco, denotando a antecipação de pagamento para o item.

Figura 2 - Relatório fotográfico da Medição nº 17 do Contrato nº 94/2011.



ZETA – FACHADA NORTE



ZETA- FACHADA SUL

Figura 3 - Relatório fotográfico da Medição nº 17 do Contrato nº 94/2011.



ZETA - FACHADA LESTE



ZETA - FACHADA OESTE



Causa

Falha na fiscalização de contrato.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 209/2017/REIT, de 27 de novembro de 2017, a Reitoria da Fundação Universidade Federal do ABC apresentou a seguinte manifestação:

- Superintendência de Obras - “(...) a antecipação de pagamentos por parte da Administração Pública é procedimento excepcional, mas admitido em hipóteses específicas pelo ordenamento jurídico e pela Corte de Contas da União.

A hipótese ora tratada distingue-se entre duas situações bastante distintas, uma inadimplida e outra não.

A primeira refere-se à instalação de elevadores, em que de fato houve antecipação de pagamentos de acordo com a prática de um mercado específico (de elevadores). Tal praxe é reconhecida até mesmo pelo Tribunal de Contas da União, no Acórdão nº 2745/2013-Plenário, de Relatoria do Ministro Valmir Campelo:

*(...) Para explicar a situação, trago o assunto recorrente da viabilidade de se antecipar pagamentos. Via de regra, tal possibilidade se faz vedada. Para certos segmentos do mercado, contudo, tais antecipações são comuns. A própria Administração, se não se render as essas regras próprias de determinados segmentos do mercado, não conseguirá obter o produto almejado. **A aquisição de elevadores é um caso típico; paga-se boa parcela do objeto antes da sua entrega.** Chillers de ar condicionado são outro exemplo. Grandes máquinas, sob encomenda, geralmente seguem essa regra. (...) (grifo nosso)*

A obrigação não foi cumprida pela contratada e os valores antecipados, estornados.

A outra situação refere-se à alegada antecipação de pagamento por caixilhos e vidros, a partir de alguns registros fotográficos em medições do Contrato nº 94/2011. Pelo simples fato de vidros não aparecerem claramente nas fotografias que acompanharam as medições nº 22 a nº 24 e de que os caixilhos não são suficientemente evidenciados nas medições nº17 a nº 20, a CGU infere que ambos os materiais tenham sido medidos e remunerados indevidamente. (...)

Partes internas das obras que não tenham sido fruto de registro fotográfico mais detalhado não podem ser olvidadas. Integram a edificação e, uma vez instalados, merecem a correspondente remuneração. (...)

Não houve qualquer constatação in loco de inadimplemento contratual, estando a obra completa e acabada, no que concerne os serviços apontados de instalação de caixilhos e



vidros. Igualmente não se pode inferir de fotos de visão geral que as parcelas do serviço medidas tenham sido antecipadas. Rechaça-se, portanto, a alegada antecipação de caixilhos e vidros.

Já a antecipação dos elevadores (itens 03.18.01 e 03.18.02) ocorreu de fato, consubstanciando-se em prática comum do mercado de aquisição deste tipo de item, nos termos reconhecidos acima pelo próprio TCU. (...)

O valor antecipado de R\$ 179.632,90 encontrava-se dentro da garantia de R\$1.273.097,25, na forma de seguro garantia sob a ordem e responsabilidade da contratante, nos termos da mesma cláusula quinta.

Em que pese o caráter excepcional, a situação era perfeitamente lícita. (...)

A Administração Pública não permaneceu exposta ao risco de inexecução, tanto que assim que verificado o inadimplemento contratual, os ajustes e estornos foram realizados por meio das medições subsequentes e final, antes do recebimento provisório da obra, dentro das condições estabelecidas em edital.

Esta Superintendência de Obras manifesta sua concordância em abster-se de realizar a antecipação de pagamentos que não caracterizem situações excepcionais (como a descrita acima). Contudo, entende esclarecidos os procedimentos adotados em diferentes épocas e gestores da mesma Superintendência, não concordando com a instauração de procedimento de apuração de responsabilidade.

Por fim, a SPO coloca-se à disposição para efetuar o desconto dos valores relativos à atualização monetária e juros do período em que o recurso público permaneceu sob poder da contratada, a ser deduzido da última medição disponibilizado à Construtora Hudson Ltda., parte no Contrato nº 94/2011. (...)

Posicionamento da SPO:

- Acatamento da recomendação 1: Esta Superintendência de Obras manifesta sua concordância em abster-se de realizar a antecipação de pagamentos que não caracterizem situações excepcionais (...).

- Pedido de reconsideração acerca da recomendação 2: uma vez demonstradas nesta manifestação o caráter excepcional e dentro da legalidade da antecipação de pagamento.

- Acatamento da recomendação 3: A SPO coloca-se à disposição para efetuar o desconto dos valores relativos à atualização monetária e juros do período em que o recurso público permaneceu sob poder da contratada, a ser deduzido da última medição disponibilizado à Construtora Hudson Ltda., parte no Contrato nº 94/2011 (...)"



Análise do Controle Interno

A manifestação da Superintendência de Obras acata as recomendações nºs 1 e 3, e não acata a recomendação nº 2.

Quanto às objeções apresentadas para a antecipação de pagamento dos elevadores, procedimento que seria permitido pela jurisprudência do TCU, se afirma que “*a obrigação não foi cumprida pela contratada e (...) assim que verificado o inadimplemento contratual, os ajustes e estornos foram realizados*”. No entanto, a antecipação no caso se deu num montante de quase integralidade do item, 90%, e no transcorrer de três anos e três meses o item não foi cumprido e instalado. Isso não pode ser considerado aceitável e, certamente, não é a esse tipo de antecipação que a jurisprudência do TCU se refere como permissível. Ademais, quando do estorno, ocorrido somente depois do referido prazo, esqueceu-se de contemplar ao Erário o custo (juros e correção monetária) dos recursos antecipados no longo tempo transcorrido.

Com relação aos vidros e caixilhos, quando se anexa um registro fotográfico a um relatório de medição, o mínimo que se pode esperar é que o que foi atestado como medido (principalmente quando atestado em proporções como 100% ou 88,2%) apareça perfeitamente demonstrado no registro. A ausência de demonstração implica na presunção de não execução.

A manifestação apresentada pelo gestor apenas alega que “*partes internas das obras que não tenham sido fruto de registro fotográfico mais detalhado não podem ser olvidadas*”, mas não apresenta nenhum dado para embasar a alegação.

A referida Medição nº 17 informa execução de 844,81 m² para os três itens de caixilhos indicados (o item mais expressivo teve 100% de execução, 746,15 m²). Levantamento realizado pela Prefeitura Universitária indica existência de apenas 107,28 m² de caixilhos internos no prédio. Portanto seria impossível que, se tivessem sido executados os 844,81 m² indicados, o restante, 737,53 m², não aparecesse em nenhuma das fachadas externas do prédio no registro fotográfico.

Para os vidros, a Medição nº 22 informa execução de 278,24 m². O levantamento da Prefeitura Universitária indica apenas 121,15 m² de vidros internos no prédio (entre janelas e portas). Na situação mais favorável, se todo o quantitativo de vidros internos tivessem sido instalados, precisaria-se encontrar no registro fotográfico externo 157,09 m² de vidros instalados. O próprio registro fotográfico da Medição nº 22 informa na legenda apenas presença de “caixilhos de alumínio”.

Ademais, reitera-se, cautelas contratuais existentes não podem ser justificativa para superfaturamento antecipado de serviços.

Recomendações:



Recomendação 1: Providenciar ressarcimento ao Erário dos valores referentes a correção monetária e juros de mora pertinentes ao período, de mais de três anos, de adiantamento ocorrido para os itens 03.18.01 e 03.18.02 do Contrato nº 94/2011, considerando-se no cálculo também o BDI e a taxa de Administração.

Recomendação 2: Instaurar procedimento para apuração de responsabilidade pelo pagamento adiantado sem a devida contraprestação dos serviços.

1.1.1.10 CONSTATAÇÃO

Aditamento aprovado não respeitou os limites definidos pela Lei nº 12.462/2011.

Fato

O Contrato nº 50/2016 foi firmado com a empresa MPD Engenharia Ltda., CNPJ 50.765.288/0001-63, em 21 de dezembro de 2016, no valor de R\$ 10.287.457,18, e em 6 de junho de 2017, cerca de quatro meses após o início da execução, a empresa contratada solicitou o primeiro aditamento ao contrato, propondo um novo valor total de R\$ 14.553.926,46, ou seja, valor 41,5% superior, resultado de um acréscimo total de 43,38% e de uma supressão de 1,91%. A solicitação de aditamento foi aprovada no dia seguinte pela Superintendência de Obras, em 7 de junho de 2017. Porém o Termo de Aditamento ainda não foi firmado.

Conforme o art. 39 da Lei nº 12.462/2011, que instituiu o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), vale o definido pelo § 1º do artigo 65 da Lei 8.666/93, que determina que *“o contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras, até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato, e, no caso particular de reforma de edifício ou de equipamento, até o limite de 50% (cinquenta por cento) para os seus acréscimos”*.

Solicitamos então à Superintendência de Obras que informasse quais itens da planilha do Contrato nº 50/2016 são considerados como *“reforma de edifício ou de equipamento”*, uma vez que o aditamento aprovado foi superior ao limite de 25% determinado para *“obras, serviços ou compras”*. Em resposta, por meio da Comunicação Interna SPO/SBC nº 106, de 11 de agosto de 2017, a Superintendência de Obras informou:

“(…) entendemos que não há como realizar uma separação detalhada dos diversos tipos de atividades relacionadas no contrato, pois estas estão interligadas e são dependentes umas das outras, tornando-se uma condição única de intervenção. E por se tratar de uma obra de Reforma de Edifício, conforme definição da segunda classificação da Lei nº 8.666/93, o percentual de acréscimos de 43,38% está em conformidade com o que determina esta Lei, que estipula o limite de 50% para este tipo de atividade.”

Ou seja, a Superintendência de Obras entendeu que a totalidade dos itens da planilha do Contrato nº 50/2016 trata de reforma. No entanto, verificando-se a referida planilha observa-se que boa parte dos itens tratam de complementação ou finalização pendente de



obra contratada anteriormente. Sendo assim, se na contratação original o serviço a ser complementado ou finalizado era considerado como “obra”, não pode vir a ser considerado como “reforma” apenas porque o contrato original foi rescindido e os serviços remanescentes foram recontratados em nova licitação. Além disso, a planilha também relaciona várias intervenções novas, ou seja, itens de intervenção externos que não existiam previamente, como é o caso do estacionamento, pergolado e deck, e paisagismo.

Conforme já relatamos em outro item deste relatório, a Comunicação Interna SPO/SBC nº 119, de 11 de setembro de 2017, informou que os casos de refazimento de serviços já executados *“que foram inseridos no Contrato nº 50/2016 para que seja solicitado o posterior ressarcimento são:*

- *Reparos de impermeabilização nos Blocos Zeta;*
- *[Reparos de] Subestação de energia elétrica do Alfa II/Zeta, Gama e Delta;*
- *Substituição do piso cerâmico do Restaurante Universitário do Bloco Gama;*
- *Start-up do gerador da Subestação de Energia dos Blocos Alfa II/Zeta;*
- *Limpeza da fachada do Bloco Zeta;*
- *Substituição de vidros manchados do Bloco Zeta;*
- *Substituição dos brises danificados do Bloco Delta;*
- *Desmobilização do canteiro de obras da antiga contratada;*
- *Substituição dos Domus do Bloco Beta; e*
- *Reparos nas tampas de caixas da ciclovia.”*

Portanto, todos os demais itens da planilha do Contrato nº 50/2016 seriam finalização pendente de obra contratada anteriormente, ou intervenção nova. A planilha contratada mistura então itens de obra e itens de reforma que, no caso do RDC nº 05/2016, recebeu inclusive a sugestiva alcunha de “Miscelâneas II”. Esse procedimento está em desacordo inclusive com a melhor aplicação da Lei 8.666/93 que define limites de aditamento distintos para esses dois tipos de intervenção, cujos percentuais não estão sendo observados no aditamento proposto pela empresa executora e aprovado pela Superintendência de Obras. Isso, acrescido ao fato da imprecisão com que foi licitado o objeto do RDC nº 05/2016, conforme relatado em outra constatação deste relatório, aproximam o Contrato nº 50/2016 da definição de contrato do tipo “guarda-chuva”, como objeto amplo e indefinido.

A mistura e imprecisão de objetos em contratação do tipo “guarda-chuva” está em desacordo com entendimento do Tribunal de Contas da União, conforme os Acórdãos a seguir:

- Acórdão TCU Plenário nº 3096/2016 - *“(…) averiguou-se que tal prática (contrato ‘guarda-chuva’) implicaria violação aos termos do art. 23, § 1º, da Lei 8.666/1993 (obrigatoriedade de parcelamento do objeto quando viável), além de caracterizar o desatendimento do art. 6º, inciso IX, da mesma norma, visto que o projeto básico da licitação não teria o nível de detalhamento exigido pela norma. Finalmente, restaria prejudicado o comando do art. 7º, § 2º, inciso III, da Lei de Licitações, vez que a forma*



como realizado o ajuste tornara ineficaz o necessário e prévio comprometimento orçamentário para pagamento das obrigações.”

- Acórdão TCU Plenário nº 1996/2011 - “(...) não realização de contratação com objeto amplo e indefinido, do tipo “guarda-chuva”, em observância aos termos do artigo 54, §1º, da Lei 8.666/1993, justificando nos autos do processo licitatório o parcelamento ou não do objeto, levando em consideração a viabilidade técnica e econômica para tal, a necessidade de aproveitar melhor as potencialidades do mercado e a possível ampliação da competitividade do certame, sem perda de economia de escala, conforme disposto nos arts. 8º, 15, inciso IV, e 23, §§ 1º e 2º, da Lei 8.666/1993 e na Súmula – TCU 247.”

Ademais, Despacho da Superintendência de Obras, de 07 de junho de 2017, constante à fl. 4.786 do processo licitatório, demonstra que a Superintendência de Obras já considerava itens do Contrato nº 50/2016 como sendo intervenções novas, tais como “*execução do paisagismo na área pós-faixa Petrobrás*”, “*execução dos passeios na área pós-faixa Petrobrás*”, “*execução da iluminação e infra na área pós-faixa Petrobrás*” e “*execução da obra da guarita Anchieta*”, pois o item 2.3 do Termo de Referência do próprio RDC nº 05/2016, reproduzido a seguir, já indicava que os itens referentes à “*área pós-faixa da Petrobrás*” tratam de intervenção nova, contrariando a tese da Superintendência de Obras em favor do enquadramento de todo o contrato como reforma: “*2.3. Além das obras em andamento, estão sendo desenvolvidos o planejamento e a elaboração de novos projetos para a ampliação do campus que prevê a construção de duas Áreas de Convivência, a construção de um Hangar, a Transposição da Faixa da Petrobrás (TFP), a construção de um reservatório enterrado, de uma subestação, de uma fossa séptica e de paisagismo complementar de toda área pós faixa da Petrobrás.*” (Original sem grifo)

Causa

Formalização de contrato com objeto amplo e impreciso, denominado “Miscelâneas”, que se aproxima da definição de contrato do tipo “guarda-chuva”, em que se misturou obra e reforma.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 209/2017/REIT, de 27 de novembro de 2017, a Reitoria da Fundação Universidade Federal do ABC apresentou a seguinte manifestação:

- *“A ProAd acata a recomendação [nº 1], deliberando pela suspensão do Termo de Aditamento para o Contrato nº 50/2016, tendo em vista as falhas no projeto básico encontrados pela CGU.”*

- *“A ProAd acata a recomendação [nº 2], visto que os Acórdãos TCU-Plenário nº 3096/2016 e 1996/2011 vedam a realização de contratação de objeto amplo e indefinido,*



do tipo “guarda-chuva”, em consonância aos termos do artigo 54, §1º, da Lei 8.666/93, observando-se esta recomendação para as futuras contratações.”

- Superintendência de Obras - “(...) A Superintendência de Obras não pormenorizou os serviços configurados como ‘reforma’, mas sua interpretação como tal encontra-se baseada em entendimentos difundidos na área, distinguindo-os de construções novas.

Assim se posiciona o Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas, na Orientação técnica IBR nº 02/2009:

*‘Em se tratando de alteração não significativa, autônoma e independente, estar-se-á adiante de serviço de engenharia, cabível a adoção do pregão; Nesse ponto, há semelhança com o conceito formulado pelo Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas – IBRAOP, para o qual **reforma consiste em alterar as características de partes de uma obra ou de seu todo, desde que mantendo as características de volume ou área sem acréscimos e a função de sua utilização atual***

***Reformar: consiste em alterar as características de partes de uma obra ou de seu todo, desde que mantendo as características de volume ou área sem acréscimos e a função de sua utilização atual’.** (grifo nosso.)*

O Conselho de Arquitetura e Urbanismo também possui definição a respeito do que configuraria reforma no Módulo I de sua Tabela de Honorários:

‘Reforma de edificação - renovação ou aperfeiçoamento, em parte ou no todo, dos elementos de uma edificação, a serem executados em obediência às diferentes e especificações constantes do projeto arquitetônico de reforma.’(grifo nosso) .

Por fim, a Associação Brasileira de Normas Técnicas discriminou o serviço de reforma na NBR16.280/2014:

‘Reforma de edificação: alteração nas condições da edificação existente com ou sem mudança de função, visando recuperar, melhorar ou ampliar suas condições de habitabilidade, uso ou segurança, e que não seja manutenção.’(grifo nosso)

Diante das definições entendeu-se que o Contrato nº 050/2016 teve como objeto primordial a reforma, pois teve o objetivo de melhorar a condição de ventilação, exaustão e climatização do Bloco Zeta, reparar vazamentos em lajes, efetuar o plantio de árvores em áreas ajardinadas já existentes, além de criar trilhas e caminhos nessas áreas, realizar a melhoria de espaços de convivência já existentes, mediante a instalação de pergolados e deck, regularizar e pavimentar áreas de estacionamento. (...)



Uma vez suspenso o seguimento do aditamento, a Superintendência de Obras não apresenta qualquer objeção em revisar a planilha de itens aditados, de forma a respeitar o enquadramento definido pela CGU. Respeitado o limite de 25%, não se vislumbram outros óbices ao aditamento retomar seu curso.

Ao tratar das recomendações atinentes a esta constatação, a CGU relacionou duas: a primeira de suspensão do processamento de aditivo do Contrato nº 50/2016, para adequá-lo ao limite legal de 25%; e a segunda, de abstenção de contratar objetos amplos e indefinidos, do tipo 'guarda-chuva', o que constituiria prática reprovada pelo Tribunal de Contas da União.

O objeto do Contrato nº 50/2016 é amplo, mas não indefinido, que lhe conferiria a natureza de contrato guarda-chuva.

(...) trata-se de intervenções que em sua maioria possuem locais, especificações dos serviços bem definidas e quantitativos definidos. Em se tratando de obras de adequação e reforma, as possibilidades de variação para mais ou para menos seriam contempladas (e ajustadas) pelo regime de contratação de empreitada por preço unitário.

Acrescenta-se ainda que não se trata de serviços com características dos antigos contratos 'guarda-chuva', onde, com os serviços especificados de forma generalizada como, metros quadrados de caixilhos, metros cúbicos de concreto para piso, metros lineares de cabo de elétrica, entre outros exemplos, era possível executar qualquer objeto. Na atual contratação, os serviços são específicos e bem diferentes destes serviços mais comuns. (...)

Quanto ao parcelamento do objeto, todos os serviços contratados são de engenharia e entende-se que uma contratação do conjunto destes serviços traria maior atratividade ao certame, com mais empresas concorrendo e mais possibilidade de redução de valores, de forma a tornar o certame mais vantajoso para a instituição. (...)

Posicionamento da SPO:

- Acatamento da recomendação 1: o andamento do Termo de Aditamento ao Contrato nº 50/2016 será retomado, ajustando-se ao limite de 25%, previsto para contratos que não tenham a natureza de reforma, (...).

- Acatamento da recomendação 2: Em que pese a divergência sobre o enquadramento do que configuraria o contrato guarda-chuva, a SPO se abstém de formalizar contratos com essa característica.”

Análise do Controle Interno



A Pró-Reitoria de Administração não apresentou objeção à constatação e acatou as recomendações.

A Superintendência de Obras apresentou objeções, mas ao final acatou as recomendações.

Com relação à objeção relacionada à recomendação nº 1, reiteramos que um serviço que era considerado como obra (construção nova, não reforma) em um determinado contrato, que veio a ser paralisado e rescindido, não pode vir a ser considerado como reforma somente porque esse mesmo serviço, não realizado no contrato original, foi retomado em um contrato posterior. Além disso, execução nova em áreas externas nunca pode ser considerada como reforma.

Com relação à recomendação nº 2, de fato, o contrato do RDC nº 05/2016 não se enquadra na definição estrita de “contrato guarda-chuva”. Porém, o referido contrato, ao misturar em seu objeto itens de obra e itens de reforma, e isso com um grau de precisão tal que um aditivo contratual se fez necessário em cerca de quatro meses desde o início de sua execução, com solicitação de novo valor 41,5% superior, e onde apenas 14% dos itens iniciais encaminhados para licitação tiveram aproveitamento sem alteração, afora a necessidade de inclusão de 535 novos itens, nos leva a considerar que esse contrato se aproxima da definição de “contrato com objeto amplo e indefinido”, e isso não pode ser considerado boa prática.

Recomendações:

Recomendação 1: Suspender o andamento do Termo de Aditamento ao Contrato nº 50/2016, já aprovado pela Superintendência de Obras, e adequar os limites de aditamento aos tipos de intervenção, obra ou reforma, em conformidade com as Leis nºs 12.462/11 e 8.666/93.

Recomendação 2: Estabelecer como prática normatizada ou rotina a não formalização de contratos com objeto amplo e impreciso, em que se misture itens de obra e itens de reforma, que se aproxima da definição de contrato do tipo "guarda-chuva".

1.1.1.11 INFORMAÇÃO

Alto índice de aditamentos em contratos de obras e engenharia.

Fato

Para verificar o histórico de aditamentos ocorridos para contratos de obras e engenharia executados na UFABC, solicitamos as informações à Pró-Reitoria de Administração / Divisão de Contratos, que apresentou em resposta os dados a seguir, por meio da Comunicação Interna nº 054/2017, de 17 de julho de 2017.

Quadro 17 - Relação de Aditamentos para contratos de obras e engenharia vigentes desde 2009



| Contrato | Empresa | Termos Aditivos (Acréscimo / Supressão) | % Alteração |
|----------|--|---|-------------|
| 041/2009 | JWA Construção e Comércio Ltda. | 1º TA (acréscimo) | 9,85% |
| | | 2º TA (acréscimo) | 10,89% |
| | | 4º TA (acréscimo) | 4,21% |
| 090/2010 | Construtora Hudson Ltda. | 1º TA (acréscimo) | 15,01% |
| | | 2º TA (acréscimo) | 4,68% |
| | | 4º TA (acréscimo) | 4,78% |
| | | 12º TA (acréscimo) | 0,52% |
| 094/2011 | Construtora Hudson Ltda. | 1º TA (acréscimo) | 10,55% |
| | | 3º TA (acréscimo) | 13,90% |
| | | 8º TA (acréscimo) | 0,54% |
| 089/2013 | Construtora Hudson Ltda. | 1º TA (acréscimo) | 11,43% |
| | | 3º TA (acréscimo) | 8,86% |
| 01/2014 | Araucária Ar Condicionado Ltda - ME | 3º TA (acréscimo) | 8,99% |
| 122/2014 | Enclimar Engenharia de Climatização Ltda. | 2º TA (acréscimo) | 24,75% |
| 08/2015 | Faccio Arquitetura S/S Ltda EPP | 2º TA (acréscimo) | 23,10% |
| 026/2016 | Esprit Nouveau Arquit. e Urbanismo SS Ltda - ME | — | — |

Fonte: Comunicação Interna nº 054/2017.

Observa-se que, dos sete contratos relacionados que foram aditados, cinco tiveram aditamentos superiores a 23%, um acima de 20% e um na porcentagem de 8,99%. Portanto, em sua maioria, os aditamentos foram próximos ao limite de 25% estabelecido no artigo 65, §1º, da Lei nº 8.666/1993.

Há cerca de cinco anos, em 2012, a partir de auditoria realizada na obra do Campus de São Bernardo do Campo, a Controladoria-Geral da União recomendou à UFABC, por meio do Relatório de Auditoria nº 2012-03102:

“(...) por ocasião de futuras contratações de serviços, atente para que a empresa contratada para desenvolvimento de projetos executivos, efetue o máximo de consulta necessárias aos setores que utilizarão as áreas a serem dimensionados nos projetos, a fim de tornar os projetos executivos livres de demandas futuras que envolvam grandes modificações, onerando ainda mais os custos da obra ocasionado por aditamentos ao contrato. (...)”

Nesse mesmo sentido, o Acórdão TCU Plenário nº 1849/2008 lembra que:

“(...) o projeto básico e o projeto executivo de um empreendimento não são meras exigências formais. É o projeto básico que define a obra; e é o projeto executivo que determina as condições de sua execução. Projetos mal elaborados são o primeiro passo em direção a ocorrência de problemas numa obra, aos desperdícios de recursos e ao não atendimento ao interesse público conforme tem constatado este Tribunal em numerosas obras fiscalizadas.”



As constatações 1.1.1.1 e 1.1.1.6 deste relatório também demonstram que a recomendação da CGU e o referido entendimento jurisprudencial do TCU não vem sendo acatados pela UFABC.

1.1.1.12 INFORMAÇÃO

Afirmção, feita por servidores da Superintendência de Obras, de contratação de empresa terceirizada de engenharia com subutilização de equipe própria da UFABC é rebatida pelos gestores que, no entanto, se comprometeram a rever a real necessidade da terceirização e estabelecer parâmetros objetivos contratuais para o balizamento desse tipo de contratação.

Fato

O Contrato nº 09/2015 foi firmado entre a UFABC e a empresa Geribello Engenharia Ltda., CNPJ 51.197.200/0001-17, em 28 de abril de 2015, com vigência de 45 meses, valor mensal estimado de R\$ 246.311,03 (aproximadamente R\$ 3 milhões anuais), e o seguinte objeto:

“(…) prestação de serviços técnicos de gerenciamento e fiscalização do processo de produção de Projetos e Obras, e apoio técnico, necessário para a implantação, expansão e adequação da infraestrutura necessária às atividades de ensino, pesquisa e extensão do Campus de São Bernardo do Campo da Fundação Universidade Federal do ABC (…)”. (Grifo adicionado.)

Ocorre que, conforme dados fornecidos pela Superintendência de Gestão de Pessoas - Sugepe da UFABC, a Universidade possui atualmente um quadro de 24 servidores técnicos, concursados, com formação compatível para atuar em obras e serviços de engenharia, alocados na Superintendência de Obras e em outras áreas da instituição, sendo que seis deles (25%) possuem título de mestre e doze (50%) possuem especialização, conforme detalhado a seguir:

Quadro 18 - Distribuição do quadro técnico da UFABC com formação para atuar em obras e engenharia

| Cargo | Qtde. | Com Titulação | | Lotação | |
|---------------------------------------|-------|---------------|--------------|-------------|-----------------------|
| | | Mestre | Especialista | Santo André | São Bernardo do Campo |
| Arquiteto e Urbanista | 3 | 3 | 0 | 2 | 1 |
| Engenheiro Civil | 2 | 1 | 1 | 2 | 0 |
| Engenheiro Eletricista | 3 | 0 | 2 | 2 | 1 |
| Engenheiro de Segurança do Trabalho | 2 | 0 | 2 | 2 | 0 |
| Tecnólogo em Edificações | 5 | 1 | 3 | 3 | 2 |
| Tecnólogo em Eletrotécnica Industrial | 2 | 1 | 1 | 2 | 0 |
| Tecnólogo em Gestão Ambiental | 1 | 0 | 1 | 1 | 0 |
| Técnico em Segurança do Trabalho | 2 | 0 | 1 | 2 | 0 |
| Técnico em Edificações | 2 | 0 | 1 | 2 | 0 |



| | | | | | |
|-----------------------|----|---|----|----|---|
| Técnico em Eletrônica | 2 | 0 | 0 | 0 | 2 |
| Total | 24 | 6 | 12 | 18 | 6 |

Fonte: Superintendência de Gestão de Pessoas

A Superintendência de Obras - SPO possui atualmente um quadro técnico de dez servidores, incluindo as chefias, sendo quatro deles lotados em Santo André e seis em São Bernardo do Campo, exercendo os seguintes cargos: arquitetos (dois), engenheiro civil, engenheiro eletricitista, engenheiro de segurança do trabalho, tecnólogos em edificações (dois), técnico em edificações e assistentes em administração (dois).

O § 2º do artigo 1º do Decreto 2271/1997, determina: *“Não poderão ser objeto de execução indireta as atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal.”* (Grifo adicionado.)

Dessa forma, em vista da legislação, a contratação de uma empresa gerenciadora de obras, ou seja, a terceirização do serviço de *“gerenciamento e fiscalização do processo de produção de Projetos e Obras e apoio técnico”*, no caso da UFABC, somente faria sentido se fosse uma atividade complementar e de apoio ao serviço da equipe técnica própria da UFABC.

A Comunicação Interna SPO nº 106, de 11 de agosto de 2017, indicou o seguinte entendimento, por parte da Superintendência de Obras, a respeito do papel da terceirização do serviço de gerenciamento de obras:

“(…) o papel das gerenciadoras não se restringe apenas naquilo que se reflete ao desembolso financeiro dos contratos, mas sim por toda a gestão da Superintendência de Obras, envolvendo contratos de projeto e obras, consultorias técnicas, aprovações, licenciamentos, autorizações, planejamentos e controles, responsabilidades técnicas e legais, a qualidade e completude das obras e instalações, a segurança na execução das obras, segurança no entorno e no patrimônio da universidade, segurança e proteção dos trabalhadores e da população da universidade e do entorno, e tantos outros itens que são imprescindíveis para uma plena gestão que atenda as demandas da UFABC.” (Grifo adicionado.)

Além disso, entrevistas que realizamos, a partir de junho de 2017, com alguns servidores que trabalham ou já trabalharam na Superintendência de Obras, revelaram um alto grau de desmotivação dos profissionais, por não estarem desempenhando papel ativo em suas atribuições inerentes ao cargo e por estarem se sentindo subutilizados no setor. Os entrevistados informaram, inclusive, que no final de 2016 um grupo de servidores da SPO procurou a Sugepe com vistas a relatar sua insatisfação com a gestão da área, mas que essa iniciativa não resultou em mudanças na forma de gestão do setor, o que teria levado técnicos do setor a solicitarem afastamentos posteriormente, pois continuou-se o processo



de centralização das informações, de falta de diálogo interno e de falta de autonomia para o exercício das funções.

A reunião com a Sugepe foi realizada após mudança que teria ocorrido, no segundo semestre de 2016, na estrutura da Superintendência de Obras, bem como nas funções e nos aspectos gerenciais e organizacionais das equipes, sem qualquer diálogo prévio com a equipe, mudança essa que, na visão dos servidores, precarizou o trabalho de parte do pessoal da Superintendência de Obras. Concomitantemente a essas mudanças, informaram, a equipe da empresa terceirizada para gerenciamento e fiscalização das obras passou a assumir, junto aos dirigentes, funções de gestão e de decisão sobre os projetos e obras da Universidade, em detrimento dos demais servidores próprios da Universidade. Informaram que, inclusive, houve casos de inversão da subordinação, ou seja, ao invés da empresa terceirizada gerenciadora assessorar os servidores da Universidade, eram os funcionários da gerenciadora que davam ordem aos funcionários da Universidade. Citaram também a concentração da fiscalização dos contratos de obras sob a direção da Superintendência de Obras, sendo que isso teria sido feito também sem diálogo prévio e sem demonstração de motivos. Ainda, informaram que a partir dessas mudanças iniciou-se um processo cada vez mais evidente de destituição de função e de autonomia da equipe, que ao invés de protagonistas no processo de produção e de gestão de obras da Universidade, passou a ter uma função de assessoria, conforme demanda dos dirigentes.

Ou seja, essas afirmações, feitas por servidores da UFABC que diretamente exercem as atividades internas da Superintendência de Obras, vêm se juntar ao entendimento expressado pela Superintendência de Obras (por meio da CI SPO nº 106/2017) sobre o papel das empresas terceirizadas gerenciadoras de obras, tendendo a demonstrar que o papel acessório e de apoio, que deveria estar sendo prestado pela empresa gerenciadora, teria sido invertido por parte da direção do setor, sendo que isso teria sido feito sem diálogo interno com a equipe e sem apresentação de motivação justificadora. Ou seja, as equipes terceirizadas de gerenciamento e fiscalização estariam assumindo o papel que deveria ser dos servidores da Universidade, enquanto estes passariam a cumprir função de assessoria, por demanda dos dirigentes.

Além disso, os servidores entrevistados também indicaram que muitas das observações feitas pela equipe de técnicos servidores da Superintendência de Obras não são aceitas, principalmente no que se relaciona ao recebimento dos serviços prestados pelos contratados, que estariam sendo recebidos apesar dos problemas relacionados à qualidade dos serviços. Ademais, indicaram que, em vez de as informações e o histórico das obras e serviços ficarem de posse da Universidade, estariam ficando sob a guarda das equipes terceirizadas de gerenciamento e fiscalização.

Corroborariam essas afirmações feitas, pelos servidores entrevistados, o resultado de levantamento que realizamos, a partir das “avaliações de desempenho” do exercício 2016, para verificar a opinião dos servidores da Superintendência de Obras acerca da atuação do superior imediato. Dentre os pontos que seriam passíveis de aprimoramento, na visão dos servidores, destacam-se:



- melhoria na compreensão, por parte da direção, do que seja gestão de equipe;
- gestão democrática e transparente da equipe;
- melhoria na comunicação com a equipe;
- maior clareza e transparência nas tomadas de decisão;
- cumprimento do acordado com a equipe;
- envolvimento da equipe no planejamento das atividades;
- conhecimento de Administração Pública.

Ademais, as principais constatações deste relatório também tendem a corroborar a percepção de que a troca de papéis mencionada pode estar precarizando a função de gerenciamento e fiscalização de obras na UFABC:

- ausência de segregação de funções na fiscalização dos contratos de obras relativos ao Campus São Bernardo do Campo;
- execução do Contrato nº 50/2016 apresentando superfaturamento de R\$ 131.318,22, ausência de ressarcimento de despesas por descumprimento de item do Termo de Referência, mudança de finalidade de itens planilhados sem aditivo prévio, e falha na discriminação da composição do item de Administração Local que pode estar indicando sobrepreço/superfaturamento;
- projeto básico, anexo ao Edital do RDC nº 01/2017, impreciso e falho, não atendendo aos requisitos da Lei nº 12.462/11;
- projeto básico, anexo ao Edital do RDC nº 05/2016, e decorrente Aditamento contratual aprovado são imprecisos e falhos, não atendendo aos requisitos da Lei nº 12.462/11;
- alto índice de aditamentos em contratos de obras e engenharia;
- inclusão indevida de itens de Mobiliário em licitação de obra, ao invés de sua contratação em separado;
- sobrepreço de R\$ 7.920,00 no orçamento do Edital do RDC nº 01/2017, e falha na discriminação da composição do item de Administração Local que pode estar indicando sobrepreço;
- antecipação de pagamento referente a elevadores e a vidros e caixilhos;
- aditamento aprovado não respeitou os limites definidos pela Lei nº 12.462/2011;
- ausência de integração entre as atividades da Superintendência de Obras e da Prefeitura Universitária.

Tendo em vista os fatos apontados, poderíamos concluir que a função de gerenciamento e fiscalização de obras na UFABC, incluindo a sua terceirização, precisaria ser revista para se tornar adequada à legislação e ao resultado de qualidade de obras que se espera da função. Dessa forma, emitimos aos gestores, preliminarmente, as recomendações a seguir.

- Recomendação 1: Estruturar modelo de gerenciamento e fiscalização de obras baseado no pleno aproveitamento dos servidores próprios, com formação relacionada a obras e serviços de engenharia.

- Recomendação 2: Encerrar a contratação vigente da empresa gerenciadora de obras, ou estabelecer parâmetros objetivos contratuais para mensurar a quantidade de serviço a ser



executado, tendo por base o escopo a ser gerenciado e os recursos humanos (e orçamentários) disponíveis na UFABC.

No entanto, por meio do Ofício nº 209/2017/REIT, de 27 de novembro de 2017, a Reitoria da Fundação Universidade Federal do ABC apresentou a seguinte manifestação:

- Superintendência de Obras - *“(...) Os servidores qualificados e capacitados para desempenhar as atividades de gerenciamento e fiscalização de obras, ou estão nas divisões de manutenção, infraestrutura e segurança do trabalho da Prefeitura Universitária ou estão na própria Superintendência de Obras, desempenhando atividades em interface com os setores internos da UFABC.*

Em qualquer dos casos, fica evidente que esses servidores não apenas estão devidamente alocados em atividades eminentemente técnicas, como também estão submetidos à intensa carga de serviços e responsabilidades. (...)

No presente momento, encontram-se em obras, no Campus Santo André, os Blocos H, I e J, correspondentes à Unidade Tamanduatehy e, na Unidade Sede, as salas de cinema e o teatro do Bloco C, além da finalização dos Blocos E, L e Torre do Relógio, e de serviços nas áreas externas.

No Campus São Bernardo, prosseguem as obras de adequação e finalização do Bloco Zeta, além de adequação e complementação de obras nas áreas externas.

Além disso, encontram-se em desenvolvimento os seguintes projetos: (i) Hangar, (ii) centros de convivência 1 e 2, (iii) portaria da via Anchieta, (iv) implantação de elementos de urbanização do bosque e (v) adequação de acessibilidade, para o Campus São Bernardo, e (vi) projetos executivos referentes à Unidade Tamanduatehy, em Santo André.

Os serviços em andamento consubstanciam atualmente cerca de 20 contratos, contemplando obras, projetos, gerenciamento, mobiliário, rede lógica, ar-condicionado, entre outros. Ainda, há outras atividades sob a gestão da Superintendência de Obras, tais como: elaboração de termos de referência e instrumental para novas licitações (planilha orçamentária e respectivos memoriais de cálculo, cadernos de encargo, critérios de medição e cronogramas), licenciamentos e regularizações, ações de garantia de obra, instrução técnica a processos judiciais de contratos já encerrados, elaboração de estudos de viabilidade, atendimento a outras demandas da Universidade (Wikilab, Casa de Vegetação, projeto CONVIVA, Plano de Logística Sustentável – PLS, entre outros).

Frente à demanda apresentada, a Universidade tem mantido a solução adotada, desde o início da implantação de seus campi, de contratação de empresas especializadas para apoio técnico nas atividades de gerenciamento e fiscalização de projetos e obras.



O tamanho da equipe técnica da Superintendência de Obras (atualmente com seis profissionais em serviço) comprometeria o desenvolvimento dos projetos e a realização das obras, pela inviabilidade de acompanhamento concomitante de tantas frentes de intervenções.

Mas, além disso, problemas no gerenciamento das obras decorreriam do simples fato dessa mesma equipe não contar com técnicos com todas as formações e expertises, dentre os quais consultores e projetistas especializados. Igualmente, não haveria demanda permanente para tais acompanhamentos específicos a justificar a criação de novos cargos para o quadro de servidores.

Tais constatações podem ser sanadas justamente mediante a contratação de empresas especializadas no gerenciamento e fiscalização de projetos e obras. (...)

Em nenhum momento a Superintendência de Obras abriu mão de seu protagonismo funcional no gerenciamento das obras realizadas nos campi, mas o apoio pela contratada se fez necessário para não prejudicar suas demais funções técnicas e administrativas. Ou seja, fez-se necessária a contratação de supervisora uma vez que a fiscalização reconhecidamente não dispunha de condições para, com seus próprios meios, desincumbir-se adequadamente de suas tarefas.

O aspecto de abrangência das atividades das gerenciadoras, conforme o recorte de texto extraído pela CGU da Comunicação Interna nº 106 (CI nº 106/2017/SPO-SBC), não deve conduzir à conclusão de que exista inversão de gestão dessa contratada face à equipe de servidores da SPO.

O texto recortado e reproduzido pela CGU em seu relatório está descontextualizado do conteúdo apresentado na CI nº 106. A SPO se referiu ao sentido amplo de gestão, explicitando que a gerenciadora apoia tecnicamente todas as atividades da Superintendência. Isso se dá por meio do cumprimento de suas atribuições estabelecidas em contrato.

A Superintendência de Obras propôs em março deste ano um fluxograma em que as atividades da Universidade (contratante e responsável pela gestão dos contratos de obras) não se confundem com as da gerenciadora contratada. (...)

Nesse fluxograma, fica evidente que não existe inversão de funções: as atividades se complementam, cabendo à SPO, por meio da Divisão de Obras, acompanhar a gerenciadora em suas ações junto às empreiteiras na execução das obras, e sendo atribuições e responsabilidades da gerenciadora, viabilizar em nível operacional o apoio à Superintendência de Obras em suas funções de controle físico-financeiro, de prazo e de qualidade das obras em execução. (...)

À gerenciadora, por sua vez, no cumprimento estrito de suas atribuições contratuais, compete agir em sintonia com as diretrizes estabelecidas pela Superintendência de



Obras, atendendo às solicitações de sua equipe sobre a execução dos serviços que constituem objeto das obras contratadas pela UFABC, assim como sobre os projetistas e consultores contratados para elaboração de projetos.

As alegações referentes à inversão de funções apontadas no relatório da CGU têm origem também a partir de entrevistas realizadas com servidores que trabalham ou trabalharam na Superintendência de Obras e que se encontram, segundo a CGU, desmotivados e/ou subutilizados.

A respeito disso, não foram ouvidos todos os servidores da SPO para se obter uma visão abrangente e imparcial do desempenho da atual gestão frente às suas atribuições. Também não houve a oitiva do Superintendente de Obras e seu adjunto acerca da insatisfação, subutilização e precarização do trabalho no órgão, entendendo-se que seja parcial e inconclusiva a constatação construída a partir dos depoimentos considerados. (...)

De sua parte, a Superintendência de Obras tem procurado permanentemente uma melhoria em suas rotinas de trabalhos, buscando aproximar os servidores técnicos com a direção da SPO, através de reuniões semanais em ambos os campi, estabelecendo um canal de comunicação com a equipe. Busca-se, com isso, estreitar a relação entre os servidores a fim de tomar conhecimento das dificuldades e de sugestões para o desenvolvimento das atividades de trabalho.

É importante mencionar também que houve um avanço proposto pela atual gestão da SPO para a unificação de procedimentos entre os campi, o que não acontecia antes, quando cada campus apresentava uma coordenação de obras independente. Nesse sentido, objetiva-se um melhor aproveitamento dos servidores, que passam a atuar em ambos os sítios. (...)

As alegações de que haja conivência da gerenciadora quanto a serviços imperfeitos por parte das empreiteiras na execução das obras e quanto à restrição de acesso de informações por parte das gerenciadoras à equipe da UFABC também não procedem. Tais procedimentos não correspondem às diretrizes da Superintendência de Obras, como demonstra o histórico das auditorias realizadas nesse setor da UFABC, antes denominado Coordenação da Obra.

Entende-se que a recomendação 1 estabelecida para a constatação 1.1.1.12 já está acatada, no que se refere aos servidores do quadro técnico da UFABC lotados na Superintendência de Obras. Não cabe à SPO se manifestar quanto à alegada subutilização de servidores em outros setores da Universidade.

Em relação à recomendação 2 de “reavaliação da necessidade de contratação de gerenciadora das obras, (...) tendo por base o escopo do gerenciamento, e os recursos humanos e orçamentários disponíveis na UFABC”, esta tem sido acatada de fato. Com contenção de investimentos e arrefecimento do ritmo das obras, a Universidade trabalha



atualmente com os contratos de gerenciamento de anos anteriores, reduzindo-se também para o gerenciamento o ritmo de desembolsos (conforme ilustrado na justificativa da constatação a seguir). A SPO tem realizado estudos e avaliado novas possibilidades para atuação do gerenciamento contratado, justamente quanto ao escopo de serviços e aos recursos humanos e orçamentários disponíveis para a Superintendência de Obras. (...)

Posicionamento da SPO:

- Acatamento da recomendação 1: em relação aos servidores do quadro técnico da UFABC lotados na Superintendência de Obras, não cabendo a esta Superintendência se manifestar quanto a servidores em outros setores da Universidade (...).

- Parcial acatamento da recomendação 2: à SPO cabe reavaliar dentro de suas atribuições a necessidade de contratação de gerenciadora e estabelecer parâmetros objetivos para mensurar a quantidade de serviço a ser contratado, restando aos demais setores manifestarem-se sobre as atividades que lhe forem pertinentes. (...)

A Superintendência de Obras apresentou objeções, mas ao final acatou as recomendações preliminares apresentadas, sendo que com relação à segunda recomendação preliminar acrescentou que resta “aos demais setores manifestarem-se sobre as atividades que lhe forem pertinentes”.

Com relação às objeções apresentadas, a falha que é rebatida pelos gestores se refere à contratação de empresa terceirizada com subutilização da equipe própria, onerando-se a União duplamente por um mesmo serviço necessário. A verificação dessa ocorrência, ou seja, da necessidade e da oportunidade do Contrato nº 09/2015, somente é possível a partir da verificação do aproveitamento que está sendo dado pelo gestor à equipe própria da Unidade.

Os relatos, bem como a declaração firmada, colhidos juntamente aos servidores do corpo técnico da Superintendência de Obras são altamente relevantes, pois partem das testemunhas que lidam diretamente no dia-a-dia do setor. Ademais, são relatos solicitando trabalho, solicitando serviço, denunciando ociosidade, solicitando maior participação nas decisões do setor, de uma forma mais colegiada e democrática. Seis integrantes ou ex-integrantes da Superintendência de Obras se manifestaram, sendo que o quadro técnico atual é de dez servidores, incluídas as duas chefias. Por sua vez, os fatores negativos que foram observados nas avaliações de desempenho, e que corroboraram as entrevistas realizadas, representaram 80% das avaliações que foram emitidas para os Superintendentes de Obras Titular e Adjunto em 2016.

Por outro lado, os gestores apresentam o seu lado prático de dificuldades a serem vencidas, com o apoio de uma terceirização, numa fase de necessidade de gestão de um grande número de obras, que foram e vêm sendo executadas no campus de São Bernardo do Campo, inaugurado em 2010 e em expansão desde então. Ademais, os gestores se



comprometeram a uma revisão da situação suscitada pelos servidores do corpo técnico da Superintendência de Obras.

Tendo em vista os princípios de economicidade (custo), eficiência (aproveitamento dos recursos humanos disponíveis) e eficácia (alcance dos objetivos) a serem seguidos pela gestão pública, o elevado custo da contratação da terceirização, ao longo de vários exercícios, deve ser considerado também em face da situação evidenciada neste relatório de auditoria, ou seja, dos resultados que foram alcançados em relação à qualidade esperada em planejamento e execução das obras, objetivo final da referida contratação.

1.1.1.13 CONSTATAÇÃO

Superfaturamento em razão de medição inadequada de itens componentes de escritório no âmbito do contrato de terceirização do gerenciamento e fiscalização de obras.

Fato

Verificamos que o escritório da empresa terceirizada de gerenciamento e fiscalização das obras do Campus de São Bernardo do Campo passou a se instalar nas dependências da UFABC, a partir de novembro de 2016. Dessa forma, solicitamos informações a respeito das adequações realizadas no custo do serviço.

Em resposta, a Superintendência de Obras informou, por meio da Comunicação Interna nº 106, de 11 de agosto de 2017, que a partir da Medição nº 19 do contrato, referente a novembro de 2016, passou a pagar 80% do valor previsto para “escritório”, e a partir da Medição nº 20 passou a pagar 66%, anexando as memórias de cálculo.

Justificou essa mudança em razão do contingenciamento de recursos federais para despesas correntes, informando que *“a SPO veio solicitando à gerenciadora a redução da equipe e, após atingir uma equipe muito enxuta, visando uma redução ainda maior dos custos, solicitou a entrega do imóvel e a mudança da equipe para a sala da SPO, localizada na sala 12 do Bloco Delta, que foi concretizada em novembro de 2016 e permanece até o momento”*.

Em 11 de outubro de 2016, por meio do Ofício SPO/SBC nº 160/2016, a Superintendência de Obras comunicou à empresa terceirizada a necessidade de desmobilização de alguns postos de trabalho, de treze inicialmente contratados, e solicitou a revisão e adequação das despesas com locação de escritório (incluindo linha telefônica, “link” de internet banda larga, aparelhos de comunicação e materiais de consumo). A gerenciadora informou, na ocasião, que rescindiu o contrato de locação do imóvel que utilizava em outubro de 2016 e que, a partir de novembro de 2016, realocaria a equipe remanescente no Campus de São Bernardo do Campo.



Em decorrência, foram suprimidas totalmente despesas com serviços de telefonia e internet (itens 5.4.2 e 5.4.3 do Termo de Referência), bem como com energia elétrica, água e esgoto. Houve também diminuição de 50% dos aparelhos de comunicação (item 5.7) e 33% dos materiais de consumo, escritório, informática, limpeza e higiene (item 5.4.8). O pessoal efetivo da empresa, relativo ao Contrato nº 09/2015, foi então reduzido da seguinte forma:

Quadro 19 - Pessoal efetivo do Contrato nº 09/2015.

| Medição | Período | Equipe |
|---------|-----------------|-----------------|
| 19 a 21 | nov/16 à jan/17 | 8 colaboradores |
| 22 | fev/17 | 7 colaboradores |
| 23 a 25 | mar a maio/17 | 6 colaboradores |

Fonte: medições 19 a 25 do Contrato nº 09/2015.

Apesar do ajuste efetuado, constatamos, por meio de vistoria “in loco” realizada em final de agosto de 2017, as seguintes incoerências:

- O item “5.5 - Segurança das Instalações do Escritório” não foi suprimido a partir do término da locação do imóvel, quando deixou de ser necessário, uma vez que o pessoal da gerenciadora passou a se instalar no Campus da UFABC. O item consta com valor de R\$ 200,00 mensais, indevidamente cobrado por seis meses, até a Medição nº 25.

- Em relação ao item mobiliário (5.4.1), composto por mesas de trabalho, cadeiras, armários, guarda volumes e gaveteiros, para treze postos de trabalho, além de mesa de reunião com cadeiras para dez lugares, averiguou-se que a redução da equipe da gerenciadora não foi considerada nas medições, pois a equipe vem utilizando mesas, cadeiras e gaveteiros que possuem placas de patrimônio da UFABC, e a empresa de gerenciamento não trouxe mesa própria de reunião para o Campus da UFABC. Na vistoria “in loco”, também identificamos alguns armários e arquivos da gerenciadora, demonstrando assim atendimento parcial para esse item.

- Da mesma forma, não houve redução proporcional para o item computador (5.4.4), que tem gerado medições para treze postos de trabalho em uma equipe reduzida para seis postos (até a Medição nº 25).

- Está havendo medição incorreta do item software (5.4.5), nos cinco computadores dos colaboradores da gerenciadora (a verificação “in loco” ocorreu após a diminuição de mais um posto de trabalho, em virtude da contenção de gastos). Além das diferenças nos quantitativos encontradas para todos os itens, conforme quadro a seguir, constatamos também que, para atender ao item 5.4.5.d, a empresa gerenciadora está utilizando um outro software, “ZW CAD Classic English”, em desacordo com o Termo de Referência.

Quadro 20 - Medição incorreta do item software (5.4.5).

| Item | Software | Quantidade Medição nº 28 | Quantidade Utilizada |
|------|----------|--------------------------|----------------------|
| | | | |



| | | | |
|---------|-------------------------------------|----|---|
| 5.4.5.a | Microsoft Office Professional 2010 | 13 | 5 |
| 5.4.5.b | Microsoft Project Professional 2010 | 3 | 2 |
| 5.4.5.c | CorelDRAW Graphics Suite X5 | 2 | — |
| 5.4.5.d | Autodesk AutoCad 2012 Full | 8 | 3 |
| 5.4.5.e | Software Volare | 3 | — |

Fonte: Vistoria “in loco” e Medição nº 28 referente a agosto de 2017.

Podemos inferir o superfaturamento potencial ocorrido ao considerarmos que o custo contratual do escritório, na média dos 25 meses de vigência do contrato (até maio de 2017), deveria acompanhar, de perto, proporcionalmente o quantitativo médio de profissionais técnicos efetivamente requeridos pelo contrato ao longo de sua vigência.

Até a Medição nº 25, a gerenciadora recebeu pagamento para um total de 39.237 horas acumuladas de profissionais técnicos efetivamente utilizados ao longo da prestação do serviço. Ao dividirmos esse quantitativo pelos 25 meses de vigência correspondentes, e pela carga horária por profissional de 176 horas mensais (8 horas diárias vezes 22 dias úteis por mês), chega-se a um quantitativo médio de 8,9 profissionais efetivamente utilizados mensalmente ao longo do contrato. Isso representa 68,6% do quantitativo de treze profissionais inicialmente previstos. No entanto, até a Medição nº 25, foram pagos 22,78 meses do custo mensal do escritório, ou seja, 91,1% do inicialmente previsto (25 meses). A diferença entre esses percentuais pagos (91,1% para escritório, e 68,6% para profissionais) corresponde ao superfaturamento potencial relativo ao escritório, até a Medição nº 25. Essa diferença representa R\$ 125.811,17 (considerando-se o montante atualizado de R\$ 558.568,75 inicialmente previsto para 25 meses de escritório).

Causa

Falha na fiscalização da execução do Contrato nº 09/2015.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 209/2017/REIT, de 27 de novembro de 2017, a Reitoria da Fundação Universidade Federal do ABC apresentou a seguinte manifestação:

- Superintendência de Obras - “(...) *A redução do ritmo de obras e, principalmente a redução de recursos financeiros para custeio, ensejou a redução dos profissionais alocados para o gerenciamento e fiscalização dos serviços no campus de São Bernardo do Campo, bem como a devolução do imóvel onde se encontrava sediada a contratada (doc. 14A). (...)*

A redução do custo de escritório (de remuneração inicialmente fixa, por contrato, diga-se), após a devolução do imóvel alugado em São Bernardo do Campo, levou à transferência de 5 estações de trabalho para depósito da contratada em São Paulo. A maior parte, 8 estações foram mantidas no local da obra, dentro das dependências da Superintendência de Obras.



Subitens integrantes do item “escritório” continuaram efetivamente à disposição da contratante. São eles: o mobiliário e os computadores, que não puderam ser fisicamente acomodados nas dependências da Universidade, mas continuam armazenados a serviço do contrato (doc. 14B), inclusive dentro da própria Superintendência de Obras (doc. 14C).

As instalações de segurança do escritório, em virtude da devolução do imóvel locado, foram em parte inutilizadas e parte permanece à disposição da contratante.

Quanto aos softwares de referência (Microsoft Office Professional 2010, Project Professional 2010, CorelDraw Graphics Suite X5, Autodesk AutoCad 2012 Full e Software Volare), sua verificação não foi aferida pela CGU, completamente, uma vez que parte das estações de trabalho onde estavam instalados não pôde ser trazida para a Superintendência. À exceção de 3 licenças do software Volare, julgado prescindível durante a execução do contrato, todas as demais (ou similares) continuam disponíveis para o uso, conforme anexo (doc. 14D).

Em todos estes casos (mobiliário, equipamentos de segurança, computadores e softwares), a remuneração cobria a amortização do custo de instalação, nas condições de preço aceitas pela Geribello, no momento de assinatura do contrato e, depois, de aceita a repactuação para valor menor do item “escritório”.

Vale destacar que o orçamento estimado para o edital que precedeu a contratação previu a despesa com mobilização de maneira parcelada, a ser amortizada pela futura contratada ao longo da vigência do ajuste. O mesmo orçamento poderia ter estimado a remuneração dessa mesma despesa de uma só vez, no início do contrato, o que não permitiria a renegociação de valores (para menor), da maneira realizada.

Todos os subitens ainda disponíveis e remunerados representam economia de recursos, também se considerada necessidade de nova mobilização, em havendo retomada do ritmo previsto das obras. Nessa hipótese, a aquisição e reinstalação de mobiliário, computadores e softwares implicaria maior onerosidade.

Outro aspecto apontado pela CGU é a proporcionalidade do item “escritório” ao número de horas trabalhadas. Enquanto este representa custo variável, aferido conforme o ritmo de demandas (obras e projetos em andamento), o item “escritório” representa custo fixo, calculado para despesas como aluguel de sala, assinaturas de linhas telefônicas, link de internet, equipamento de segurança, aquisição de computadores, softwares etc., amortizadas ao longo da realização do escopo. A correlação e proporcionalidade atribuídas pelo relatório da CGU são indevidas.

Mesmo assim, a atuação da Superintendência de Obras foi no sentido de reduzir o custo fixo (escritório). O fato de não representar a mesma redução proporcional verificada ao



custo variável não caracteriza por si só faturamento. Ao contrário, importa economia aos cofres públicos.

Em relação às recomendações elaboradas pela CGU, a Superintendência de Obras discorda do entendimento de remuneração indevida (superfaturamento), ressaltando que a redução de despesas fixas previstas em contrato foi realizada para economia da Administração Pública.

A respeito da remuneração dos softwares, que continuam a serviço da contratante, informa-se que a descontinuidade de pagamento de três licenças do Volare, e estorno de lançamentos anteriores. O custo mensal de cada licença do software Volare equivale a R\$266,67 mensais. (...)

Posicionamento da SPO:

- Parcial acatamento à recomendação 1: há divergência de entendimento sobre o enquadramento dos custos de mobilização inicial do item escritório (amortizado ao longo do contrato) como superfaturamento. Apenas a remuneração de 3 licenças do software Volare serão descontinuadas e ressarcidas.

- Pedido de reconsideração acerca da recomendação 2: uma vez demonstradas nesta manifestação o caráter excepcional e dentro da legalidade da antecipação de pagamento (...).”

Análise do Controle Interno

A Superintendência de Obras não acatou as recomendações, apesar de não apresentar contestações diretas para as inconsistências verificadas na vistoria “in loco” das instalações da empresa terceirizada, que demonstraram medição e pagamento de itens não utilizados.

Contesta o cálculo do superfaturamento potencial alegando que o custo do escritório é custo fixo. Porém o que esse cálculo demonstra é justamente o desperdício de custo fixo, que ocorreu ao longo do contrato, em razão do contrato ter sido firmado pelos gestores de maneira favorável para a empresa e desfavorável para a Universidade, ao se definir pagamento de custo fixo para uma prestação de serviço variável. Dessa forma, tende a existir sempre mais pagamento de custo fixo do que o efetivamente necessário para a execução do serviço. Custo fixo subutilizado, capacidade ociosa, ao longo da vigência representa desperdício/prejuízo para a Administração, é o que demonstra o cálculo do superfaturamento potencial.

A proporção entre o custo fixo e o serviço efetivamente realizado mostrou desproporção média ao longo do contrato de 33% (pagamento de 91,1% para custo fixo / pagamento de



68,6% para a efetiva prestação de serviços). E a vistoria “in loco” realizada constatou, de fato, desperdícios de custo fixo, que estão sendo permitidos pelo gestor.

O zelo com o recurso público requereria que o gestor fizesse um contrato que pagasse apenas a efetiva utilização do posto técnico necessário, tal como ocorre na contratação de postos de serviços de prestação continuada. Dessa forma, o custo horário do posto de trabalho (efetivo serviço contratado) deveria embutir o custo fixo proporcional e necessário, por meio de uma transparente tabela de composição de custos, para que o custo fixo fosse sempre pago em conformidade com a efetiva prestação do serviço, evitando-se assim desperdício. Esse seria o contrato mais favorável ao contratante.

No entanto, não foi sequer prevista pelo gestor uma cláusula para ajuste dos itens de escritório à efetiva prestação de serviços ao longo do contrato, denotando aí ausência de zelo para com os interesses do contratante.

No caso, a única forma de se mensurar o desperdício envolvido é por meio da verificação da desproporção ocorrida, que deixou de receber a devida atenção ao longo da execução, em razão do formato contratual, e conforme ficou demonstrado pela verificação “in loco” realizada.

Recentemente, a Superintendência de Obras reduziu substancialmente a equipe de profissionais terceirizada, mas manteve medição e pagamento de itens referentes a escritório que deixaram de ter uso, alegando que os itens permanecem “*disponíveis para uso*”, o que é um contrassenso, pois os itens de escritório sem uso que estão sendo remunerados são propriedade da empresa terceirizada, que deve então passar a geri-los e utilizá-los como bem entender a partir da redução do contrato. Afinal, a redução contratual foi efetivada justamente para economia de recursos públicos.

Recomendações:

Recomendação 1: Ressarcir ao Erário Público o valor correspondente ao superfaturamento efetivo, a ser apurado com detalhamento pela UFABC, já que pôde ser mensurado apenas potencialmente pela equipe de auditoria.

Recomendação 2: Apurar a responsabilidade dos agentes que ensejaram a ocorrência de superfaturamento no Contrato nº 09/2015.

III – CONCLUSÃO

Em face dos exames realizados, somos de opinião de que a Unidade Gestora deve adotar medidas corretivas com vistas a elidirem os pontos ressaltados nos itens:

- 1.1.1.1 - Projeto Básico, anexo ao Edital do RDC nº 01/2017, impreciso e falho, não atendendo aos requisitos da Lei nº 12.462/11;



- 1.1.1.2 - Ausência de integração entre as atividades da Superintendência de Obras e da Prefeitura Universitária;
- 1.1.1.3 - Sobrepreço de R\$ 7.920,00 no orçamento do Edital do RDC nº 01/2017, e falha na discriminação da composição do item de Administração Local que pode estar indicando sobrepreço;
- 1.1.1.4 - Ausência de cláusula, na minuta do contrato, para ressarcimento de ISSQN recolhido por meio do BDI e não pago sobre materiais discriminados em notas fiscais;
- 1.1.1.5 - Exigência de experiência profissional em desacordo com a legislação e determinação do TCU;
- 1.1.1.6 - Projeto Básico, anexo ao Edital do RDC nº 05/2016, e decorrente Aditamento Contratual aprovado são imprecisos e falhos, não atendendo aos requisitos da Lei nº 12.462/11;
- 1.1.1.7 - Execução do Contrato nº 50/2016 apresenta superfaturamento de R\$ 131.318,22, ausência de ressarcimento de despesas por descumprimento de item do Termo de Referência, mudança de finalidade de itens planilhados sem aditivo prévio, e falha na discriminação da composição do item de Administração Local que pode estar indicando sobrepreço/superfaturamento;
- 1.1.1.8 - Inclusão indevida de itens de mobiliário em licitação de obra, ao invés de sua contratação em separado;
- 1.1.1.9 - Antecipação de pagamento referente a elevadores e a vidros e caixilhos;
- 1.1.1.10 - Aditamento aprovado não respeitou os limites definidos pela Lei nº 12.462/2011;
- 1.1.1.11 - Alto índice de aditamentos em contratos de obras e engenharia;
- 1.1.1.12 - Afirmação, feita por servidores da Superintendência de Obras, de contratação de empresa terceirizada de engenharia com subutilização de equipe própria da UFABC é rebatida pelos gestores que, no entanto, se comprometeram a rever a real necessidade da terceirização e estabelecer parâmetros objetivos contratuais para o balizamento desse tipo de contratação; e
- 1.1.1.13 - Superfaturamento em razão de medição inadequada de itens componentes de escritório no âmbito do contrato de terceirização do gerenciamento e fiscalização de obras.

São Paulo/SP, 28 de março de 2018.

Equipe Técnica



Nome: [Nome Suprimido]

Cargo: ADMINISTRADORA / CHEFE DA AUDITORIA INTERNA DA UFABC

Assinatura:

Nome: [Nome Suprimido]

Cargo: AUDITORA / AUDITORIA INTERNA DA UFABC

Assinatura:

Nome: [Nome Suprimido]

Cargo: ECONOMISTA / AUDITORIA INTERNA DA UFABC

Assinatura:

Nome: [Nome Suprimido]

Cargo: AUDITOR FEDERAL DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

