



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RECÔNCAVO DA BAHIA
GABINETE DO REITOR**

AUDITORIA INTERNA

**RELATÓRIO DE AUDITORIA INTERNA
Nº 05/2019**

AUDITORIA DE OBRAS

RESUMO

O presente Relatório de Auditoria refere-se à área de Gestão de Bens e Serviços e à ação Auditar Obras. O setor auditado é a CIMAN – Coordenadoria de Infraestrutura e Meio Ambiente; vinculada a Pró Reitoria de Planejamento - PROPLAN. Os contratos auditados foram os de nº 37/2010 e o nº 19/2015, que formalizaram a contratação da empresa Ativa Engenharia Ltda e a empresa Teknik Construtora Ltda, respectivamente, cujo objeto foi a construção da Biblioteca setorial e auditório no *campus* de Santo Antônio de Jesus. Desse modo, o objetivo desta ação foi avaliar os serviços realizados para a conclusão do objeto licitado e a sua compatibilidade com a legislação vigente, com a jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União e ainda pela doutrina mais sedimentada a respeito do tema, o que resultou nos achados a seguir:

Achado 1 – Falta de controle primário desencadeou em pagamento a maior no item “administração local”. *Em decorrência de falha de controle primário identificou-se o pagamento a maior para o item administração local no valor de R\$ 62.205,89 (sessenta e dois mil duzentos e cinco reais e oitenta e nove centavos), referente a obra executada pela empresa Ativa Engenharia Ltda. E de R\$ 322.198,43 (trezentos e vinte e dois mil, cento e noventa e oito reais e quarenta e três centavos), referente a obra executada pela empresa Teknik Construtora Ltda. (valor não atualizado).*

Recomendação 35: Recomenda-se à Reitoria abertura de procedimento específico a fim de identificar e responsabilizar quem autorizou o pagamento a maior dos valores pagos para o item administração local referente aos contratos nº 37/2010 e nº19/2015.

Recomendação 36: Recomenda-se à Reitoria que realize os procedimentos necessários para ocorrência do ressarcimento ao erário dos valores pagos a maior referente ao item administração local referente aos contratos nº 37/2010 e nº19/2015.

Achado 2 – Pagamento por serviço inócuo e extemporâneo, em razão do serviço contratado não mais poder ser utilizado no referido contrato. *Identificou-se pagamento de serviços preliminares de contratação de obra no encerramento de contrato. Além disso, a motivação identificada para o encerramento do contrato foi justamente a ausência de projeto estrutural, serviço ora contratado, considerado portanto inócuo e extemporâneo.*

Recomendação 37: Recomenda-se à Reitoria abertura de procedimento específico a fim de identificar e responsabilizar quem autorizou o pagamento de despesa extemporânea referente ao contrato nº 37/2010.

Recomendação 38: Recomenda-se à Reitoria que realize os procedimentos necessários para ocorrência do ressarcimento ao erário dos valores pagos indevidamente a título de despesas de extemporânea referente ao contrato nº 37/2010.

Achado 3 – Prazo dilatado entre a formalização do contrato e o início da execução da obra, o que gerou despesa desnecessária, face aos reajustes decorrentes do lapso temporal. *Verificou-se formalização de um aditivo contratual; a substituição do projeto elétrico inicialmente licitado; e inclusão de projeto estrutural de lajes, escadas e reservatórios. Tais ações implicaram em reajuste das despesas da obra que poderia ter sido evitado caso não tivesse ocorrido tamanho lapso temporal entre a formalização do contrato e o início da execução da obra.*

Recomendação 39: Recomenda-se à Reitoria abertura de procedimento específico a fim de identificar e responsabilizar os autores que contribuíram para o desnecessário custo adicional da obra contratada por meio do contrato 19/2015.

Recomendação 40: Recomenda-se à Reitoria que realize os procedimentos necessários para ocorrência do ressarcimento ao erário dos valores pagos indevidamente a título de custo adicional da obra contratada por meio do contrato 19/2015.

Achado 4 – Alteração contratual, contrariando o que fora definido em edital que disciplina a disputa licitatória; impondo prejuízo à universidade. *Ocorrência de formalização de um aditivo contratual do contrato nº 19/2015, onde ocorreu, a alteração do regime de contratação de empreitada por preço global para empreitada por preço unitário, contrariando o que fora definido no edital que disciplinou a disputa licitatória. E alteração do percentual do BDI incidente sobre os serviços realizados do percentual de 21,77 pontos percentuais para 27,68 pontos percentuais, sem previsão legal, o que gerou acréscimo e prejuízo sobre todas as faturas pagas no percentual de 5,91 pontos percentuais.*

Recomendação 41: Recomenda-se à Reitoria abertura de procedimento específico a fim de identificar e responsabilizar os autores que contribuíram para o custo desnecessário e ilegal que foi gerado em razão da decisão de alterar o BDI no contrato 19/2015.

Recomendação 42: Recomenda-se a apuração dos valores devidos a título de encargos sociais sobre a mão de obra do contrato 19/2015, com vistas a devida retenção dos valores por parte da Instituição, cobrança a empresa Teknik e devido repasse à Receita Federal.

Achado 5 – Prática de sobrepreço e superfaturamento na execução de item dos serviços contratados. *Com base na tabela constante no processo RDC 02/2014 foram identificados em vários itens dos serviços contratados sobrepreço e superfaturamento.*

Recomendação 43: Recomenda-se à Reitoria abertura de procedimento específico a fim de identificar e responsabilizar os autores que contribuíram para as falhas que geraram o sobrepreço e superfaturamento identificados nos itens 11.17, 11.20 e 11.31 constantes no processo RDC 02/2014.

Recomendação 44: Recomenda-se à Reitoria abertura de procedimento específico a fim de responsabilizar a empresa contratada para execução do RDC 02/2014 e reaver os valores pagos, em razão do flagrante enriquecimento sem causa.

1- INTRODUÇÃO

Este relatório trata da Auditoria de Obras, nº 05/2019. Esta área foi selecionada em decorrência da pontuação obtida na avaliação de risco do PAINT/2019, correspondendo a 16 pontos, enquadrando-se num alto índice de risco. Tem como objetivo a verificação da regularidade dos serviços executados na concorrência nº 06/2010 que originou o Contrato 37/2010 formalizado com empresa Ativa Engenharia Ltda, CNPJ 05.542.871/0001-50 e no RDC nº 02/2014 que originou o contrato nº 19/2015 formalizado com a empresa Teknik Construtora Ltda, CNPJ nº 12.431.140/0001-01.

A Concorrência nº06/2010 teve como valor orçado de edital de licitação R\$ 5.758.894,20 e valor contratado de R\$ 5.240.253,93 e teve por objeto a contratação de empresa especializada para executar as obras de infraestrutura do *campus* de Santo Antônio de Jesus (Biblioteca setorial e auditório, laboratórios de ensino, pesquisa e extensão, castelos d'água, urbanização do campus – etapa I). O segundo contrato nº 19/2015 teve como valor orçado de edital de licitação R\$ 7.137.625,93 e valor contratado de R\$ 6.423,863,33 e por objeto a contratação de empresa especializada em Engenharia - Teknik Construtora Ltda. para executar os serviços remanescentes de obras que visam a conclusão da obra da Biblioteca Setorial e Auditório, e urbanização do Centro de Ciências da Saúde, em Santo Antônio de Jesus, conforme informações constantes no quadro 1.

Quadro 1 – Contratos celebrados com o fito de construir a biblioteca setorial e auditório do CCS, *campus* de Santo Antonio de Jesus, da UFRB.

Licitação	Contrato	Objeto	Valor Licitado	Valor Contratado
Concorrência nº 06/2010	Nº 37/2010	Contratação de empresa Ativa Engenharia Ltda. especializada para executar as obras de infraestrutura do <i>campus</i> de Santo Antônio de Jesus (Biblioteca setorial e auditório, laboratórios de ensino, pesquisa e extensão, castelos d'água, urbanização do campus – etapa I)	R\$ 5.758.894,20	R\$ 5.240.253,93

RDC nº 02/2014	Nº 19/2015	Executar os serviços remanescentes de obras que visam a conclusão da obra da Biblioteca Setorial e Auditório, e urbanização do Centro de Ciências da Saúde, em Santo Antônio de Jesus. (Teknik Construtora Ltda)	R\$7.137.625,93	R\$ 6.423.863,33
-------------------	------------	---	-----------------	------------------

Fonte: Dados da Auditoria (2019)

Os serviços de auditoria realizados no contrato nº 37/2010 consistiram em fazer um levantamento do quantitativo dos serviços realizados na execução da biblioteca setorial e ainda no auditório.

Este contrato foi formalizado em 2 de dezembro de 2010 (fls. 1344-1358 processo 23007.010877/2010-24) e teve sua ordem de execução dos serviços assinada em 20 de dezembro de 2010 (fls. s/nº processo 23007.010877/2010-24, vol. VII). A empresa Ativa Engenharia Ltda. apresentou orçamento no item 1.2, relativos aos serviços de execução da Biblioteca setorial e auditório no valor de R\$ 3.080.278,47(fl. 737 dos autos nº 23007.010877/2010-24) o BDI apresentado foi de 21,77%.

Os serviços de auditoria realizados no contrato nº19/2015 consistiram em fazer um levantamento do quantitativo dos serviços nos itens indicados nos achados e realizados na execução da biblioteca setorial e ainda no auditório. Este contrato foi formalizado em 12 de agosto de 2015 pelo regime de empreitada por PREÇO GLOBAL, pelo valor de R\$ 6.423.863,33 e teve sua ordem de execução dos serviços assinada em 12 de setembro de 2016. A contratada foi a empresa TEKNIK CONSTRUTORA LTDA, inscrita no CNPJ sob nº 12.431.140/0001-01, por ter apresentado o maior percentual de desconto; o instrumento licitatório utilizado foi o RDC ELETRÔNICO, do tipo MAIOR DESCONTO, O VALOR GLOBAL estimado do RDC ELETRÔNICO foi de R\$ 7.137.625,93 sete milhões, cento e trinta e sete mil, seiscentos e vinte e cinco reais, e noventa e três centavos. O BDI constante do edital foi de 21,77%, conforme item 3.1.2.b.2(i) do edital.

Foi constatado que na Administração do contrato formalizado com a TEKNIK CONSTRUTORA LTDA foram infringidos diversos princípios norteadores que regem a Administração Pública, como também, contrariaram a doutrina sedimentada e

pacificada nacionalmente, a exemplo de Administrativistas renomados como Helly Lopes Meireles Marçal Justen Filho e Toshio Mukai, Arruda Alvim, entre outros.

A inobservância da legislação disciplinadora da matéria “Licitações” levou ao cometimento de ilegalidades que acarretaram prejuízos ao erário o que impõe a sua imediata reparação e responsabilização dos seus autores.

A fim de fundamentar os nossos achados recorreremos a Lei e à Doutrina dominante que trata dos processos licitatórios no Brasil e de diversos artigos da Lei 8666/93 fundamento na Lei nº 12.462, de 5 de agosto de 2011, na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (nos casos expressamente previstos na lei antes mencionada), na Lei nº 12.722, de 3 de Outubro de 2012, Lei Complementar nº 123, de 14 de Dezembro de 2006, além de, subsidiariamente, na Lei 9.784 de 29 de janeiro de 1999, de acordo com as exigências e demais condições e especificações expressas no Edital e em seus Anexos e no posicionamento doutrinário de autores citados neste relatório.

Diante dos achados através da análise documental constante dos processos licitatórios que disciplinaram a formalização dos contratos nº 37/2010 e o de nº 19/2015 e ainda da análise dos processos de pagamento vinculados aos contratos, encaminhou-se o presente relatório em sua forma preliminar a unidade responsável/ auditada, a fim de que esses se pronunciassem a respeito e informassem as providências que a serem adotadas visando sanar as irregularidades existentes. O teor dos achados, as manifestações da unidade auditada, a análise da auditoria interna e as respectivas recomendações seguem no item 2 desse relatório.

2- RESULTADOS DOS EXAMES- ACHADOS DE AUDITORIA

Diante das verificações obtidas através das análises dos processos de pagamento e visitas *in loco* para coleta de dados correlatos aos itens analisados e respostas obtidas das solicitações de auditorias, estão contemplados nos achados abaixo:

2.1 Achado 1 – Falta de controle primário desencadeou em pagamento a maior no item “administração local”.

Identificou-se falha de controle primário em ambos contratos analisados (contrato nº 37/2010 e nº19/2015) que desencadeou pagamento a maior no item “administração local”.

Com relação à obra realizada pela empresa Ativa Engenharia Ltda. identificou-se o pagamento a maior para esse item no valor de R\$ 62.205,89 (sessenta e dois mil duzentos e cinco reais e oitenta e nove centavos). Referente a obra da empresa Teknik Construtora Ltda o pagamento a maior do que o contratado foi no valor não atualizado de R\$ 322.198,43 (trezentos e vinte e dois mil, cento e noventa e oito reais e quarenta e três centavos).

Tais fatos, além de acarretar prejuízo a Universidade, contrariam o item 9.3.2.2 do Acórdão nº2.622/2013-TCU-Plenário, que afirma que tais itens devem ser medidos proporcionalmente ao andamento da obra, e não de forma mensal.

2.1.1 Manifestação da unidade auditada e plano de ação proposto

“Ativa Engenharia

TOTAL EXECUTADO	R\$	2.119.527,46			
ADMINISTRAÇÃO LOCAL (3,5% TOTAL DA OBRA EXECUTADA SEM BDI)	R\$	74.183,46			
VALOR PAGO NA PLANILHA DE SERVIÇOS PRELIMINARES	1.3	MÊS	10	R\$ 7.300,00	R\$ 73.000,00

TEKNIK

A obra quando é fixada por % da adm. local, concebe que tanto os valores do contrato inicial quanto os valores dos aditivos serão fixado % da adm. local, ou seja o valor da adm. local é em cima do contrato final da obra.

ADMINISTRAÇÃO LOCAL 5,0% da obra da Biblioteca de SAJ

CALCULO DAS RETENÇÕES:

Aditivo 05: R\$ 696.801,14 X 5% da adm. local: R\$34.840,05 (retido)

Aditivo 06: R\$ 903.997,48 X 5% da adm. local: R\$45.199,87 (retido)

Notas Fiscais retidas pela UFRB (tabela abaixo): R\$277.495,06 (retida)

TOTAL: 357.534,98 (total do valor que a construtora não recebeu)

OBS: O valor retido foi acima do que o auditor alega no relatório de auditoria de 322.198,43 quanto no que alega no email R\$ 354.418,26.

Dessa forma verifica-se que não houve prejuízo ao erário.

RETENÇÕES da ADM. LOCAL realizada pela fiscalização e executado pelo financeiro da UFRB. A UFRB reteve os valores das notas fiscais no valor de R\$277.495,06”

<i>TEKNIK - memória de calculo descontos</i>			
<i>DH SIAFI</i>	<i>Processo</i>	<i>NF</i>	<i>Vr NF R\$</i>
<i>NP 620</i>	<i>23007.012875/2019-94</i>	<i>374</i>	<i>14.355,94</i>
<i>NP 611</i>	<i>23007.012853/2019-09</i>	<i>373</i>	<i>4.222,20</i>
<i>NP 612</i>	<i>23007.012852/2019-36</i>	<i>372</i>	<i>33.307,04</i>
<i>NP 614</i>	<i>23007.012847/2019-74</i>	<i>371</i>	<i>42.761,94</i>
<i>NP 616</i>	<i>23007.012845/2019-31</i>	<i>370</i>	<i>60.352,19</i>
<i>NP 1116</i>	<i>23007.027139/2019-56</i>	<i>448</i>	<i>3.629,71</i>
<i>NP 1118</i>	<i>23007.027145/2019-88</i>	<i>449</i>	<i>3.754,60</i>
<i>NP 1119</i>	<i>23007.027134/2019-94</i>	<i>447</i>	<i>4.660,06</i>
<i>NP 1120</i>	<i>23007.027133/2019-24</i>	<i>446</i>	<i>6.576,95</i>
<i>NP 1152</i>	<i>23007.027118/2019-41</i>	<i>445</i>	<i>102.805,27</i>
<i>NP 1153</i>	<i>23007.027126/2019-19</i>	<i>450</i>	<i>455,61</i>
<i>NP 1154</i>	<i>23007.027129/2019-35</i>	<i>451</i>	<i>292,24</i>
<i>NP 1155</i>	<i>23007.027130/2019-08</i>	<i>452</i>	<i>321,31</i>
	<i>TOTAL</i>		<i>277.495,06</i>

2.1.2- Análise da Auditoria Interna

Usamos como fonte os dados constantes dos autos número 23007.006592/2013-31 relativo à oitava e última parcela de pagamento de medição efetuado à Ativa Construtora Ltda. Conforme se observa dos autos, o saldo final do contrato executado

foi de R\$ 2.119.527,46 (dois milhões cento e dezenove mil quinhentos e vinte e sete reais e quarenta e seis centavos). O saldo final sem levar em consideração o BDI de 21,77% situou-se em R\$ 1.740.598,67 (um milhão setecentos e quarenta mil quinhentos e noventa e oito reais e sessenta e sete centavos). Foi constatado que a Empresa Ativa participou de uma licitação e foi vencedora para a execução de um bem cujo valor orçado pela UFRB foi de R\$ 5.758.894,20 e contratado por um valor de R\$ 5.240.253,93 apresentado pela vencedora. O valor sem BDI foi de R\$ 4.303.403,08. Ao apresentar a sua oferta vencedora, a Ativa apresentou para o item “Administração Local” de R\$ 73.000,00, o que representa 1,69% sobre o valor da obra.

Considerando que a empresa Ativa apenas executou R\$ 1.740.598,67, a esta caberia 1,69% sobre esse valor, no item Administração Local o que representa um R\$ 29.416,11; adicionado o BDI contratado de 21,77%, o valor chegará a R\$ 35.819,99. Tendo em vista que foi pago um valor de R\$ 88.892,10, evidencia-se que foi pago a maior o valor de R\$ 53.072,11 (cinquenta e três mil setenta e dois reais e onze centavos), motivo pelo qual mantemos o achado para que seja aberto procedimento específico a fim de responsabilizar o Autor que autorizou o pagamento a maior.

Com relação à empresa TEKNIK, vimos concordância da Auditada de que existiu o pagamento a maior no item “Administração Local” e que houve a retenção de R\$ 277.495,06 (duzentos e setenta e sete mil quatrocentos e noventa e cinco reais e seis centavos), todavia, não anexou à resposta a comprovação de que as aludidas retenções foram decorrentes de ressarcimento ao erário em razão de recebimento a maior e indevido do “Administração Local”, motivo pelo qual mantemos o achado para que seja aberto procedimento específico a fim de responsabilizar o Autor que autorizou o pagamento a maior.

2.1.3- Recomendações

Recomendação 35: Recomenda-se a Reitoria abertura de procedimento específico a fim de identificar e responsabilizar quem autorizou o pagamento a maior dos valores pagos para o item administração local referente aos contratos nº 37/2010 e nº19/2015.

Recomendação 36: Recomenda-se a Reitoria que realize os procedimentos necessários para ocorrência do ressarcimento ao erário dos valores pagos a maior referente ao item administração local referente aos contratos nº 37/2010 e nº19/2015.

2.2- Achado 2 – Pagamento por serviço inócuo e extemporâneo, em razão do serviço contratado não mais poder ser utilizado no referido contrato.

Em 25 de abril de 2013, nas folhas sem número dos Autos nº 23007.010877/2010-24, volume VII, houve o “Encerramento do Contrato 37/2010” Consta do referido termo em relação à Biblioteca Setorial e ao Auditório que: *“Existiu um problema no projeto estrutural que comprometeu a execução da obra sua correlação com a respectiva planilha orçamentária. O citado projeto não tem o dimensionamento, nem o detalhamento das vigas do auditório, bastidores e camarins; a nomenclatura e cotas, bem como a indicação do sentido de parte dos pilares estão divergentes; as pranchas de formas e detalhamento das laje (sic) do 2º piso e da cobertura do prédio não foram apresentadas. Desta forma, os itens associados a concreto, armadura, nervuras de lajes, blocos de enchimento e formas da planilha orçamentária apresentaram quantitativos insuficientes, inviabilizando a conclusão das obras.”*

Esclarece-se, que, na prática, houve uma rescisão contratual; todavia, não existiu, a priori, a participação da Autoridade com capacidade legal para representar a Universidade. Ocorreu falha semelhante à identificada na Constatação 15 (Ato administrativo realizado sem a necessária competência legal) do relatório de auditoria nº 02/2018. Destaca-se, como citado naquela constatação, que a falta de competência legal para realizar atos específicos conduz a autoridade administrativa a realizar ato administrativo inexistente, nulo ou anulável.

Apesar dessa informação, ocorre que no dia 26/04/2013 foi cadastrado o processo de pagamento nº 23007.006592/2013-31 (8ª medição) **constando o pagamento** à contratada no valor de R\$ 37.602,13 (trinta e sete mil seiscientos e dois reais e treze centavos) **referente à elaboração de projeto estrutural incluindo fundações** (concreto armado acima de 500 m²); **Projeto estrutural de aço acima de 500 m² e pagamento de taxas emolumentos referentes aos projetos estruturais.**

Note-se que tais serviços são preliminares não sendo cabível a ocorrência do mesmo no momento de encerramento de contrato. Além disso, a motivação identificada para o encerramento do contrato foi justamente a ausência de projeto estrutural. Desta forma considera-se extemporâneo e inócuo o pagamento desses serviços.

2.2.1 Manifestação da unidade auditada e plano de ação proposto

“O contrato em tela tratava-se de um RDC que contemplava (biblioteca setorial, laboratório de ensino, castelo de água e urbanização) os projetos foram pagos e entregues pela Ativa, houve um problema no projeto estrutural do reservatório superior devido a capacidade de carga do solo.

Foi considerado benefício para administração contratar o serviço devido a necessidade de correção do projeto estrutural da edificação que possuía falhas, e com estes projetos estruturais disponíveis foi possível viabilizar a nova licitação para conclusão das obras e também se pôde evitar mais um aditivo ao contrato 37/2010.

Desta forma houve a condução para o encerramento do contrato e decisão por fazer as etapas de conclusão da edificação em um novo processo licitatório com o estrutural completo e atualizando orçamentos, reduzindo volume de aditivos em contratos conforme recomendado.”

2.2.2- Análise da Auditoria Interna

Mantemos nossa posição em relação ao achado, uma vez que foi uma despesa extemporânea e inócua; a primeira medição do contrato nº 19/2015 formalizado com empresa Teknik Construtora Ltda. – EPP, processo 23007.029178/2016-43, com o fim de executar os serviços remanescentes de obras anteriormente executada pela empresa Ativa Construtora Ltda. (contrato nº 37/2010), demonstra que houve a necessidade de revisão geral nos projetos: estrutural, estrutural metálico, hidráulico de água fria e não potável; hidrossanitário; de drenagem pluvial e de combate a incêndio. O custo dessa revisão foi de R\$ 28.698,09 (vinte e oito mil, seiscentos e noventa e oito reais e nove centavos). Essa revisão deixou transparente que os projetos fornecidos pela Ativa Construtora Ltda. não conseguiram alcançar o fim esperado, ou seja, o valor de R\$ 37.602,13 (trinta e sete mil seiscentos e dois reais e treze centavos) pagos (sem BDI) **referente à elaboração de projeto estrutural incluindo fundações** (concreto armado acima de 500 m²); **Projeto estrutural de aço acima de 500 m² e pagamento de taxas emolumentos referentes aos projetos estruturais**, foram desnecessários.

Ademais, o projeto estrutural que possibilitou a execução da obra foi produto da generosidade do Professor Carlos Frederico Macedo Cortês, conforme demonstrado em folha número 1087; logo, fica mantido nosso posicionamento.

2.2.3- Recomendações

Recomendação 37: Recomenda-se à Reitoria abertura de procedimento específico a fim de identificar e responsabilizar quem autorizou o pagamento de despesa extemporânea referente ao contrato nº 37/2010.

Recomendação 38: Recomenda-se à Reitoria que realize os procedimentos necessários para ocorrência do ressarcimento ao erário dos valores pagos indevidamente a título de despesas de extemporânea referente ao contrato nº 37/2010.

2.3- Achado 3 – Aumento de despesas na obra ocasionadas por lapso temporal entre a formalização do contrato e o início da execução da obra.

Com relação à formalização do contrato com a empresa Teknik Construtora Ltda. para a execução dos serviços, vimos que este foi assinado em 12 de agosto de 2015, com prazo de execução da obra de 300 (trezentos) dias; todavia, há um aditivo contratual formalizado em 5 de agosto de 2016, que alterou o prazo de validade do contrato, onde repactuou-se a vigência do contrato a partir de 06/08/2016 a 31/07/2017, sem que os serviços de execução das obras tivessem iniciado, pois a ordem de serviço foi assinada apenas em 12 de setembro de 2016, um ano e um mês após a assinatura do contrato.

Em 5 de agosto de 2016, houve a formalização de um aditivo contratual; a substituição do projeto elétrico inicialmente licitado; e inclusão de projeto estrutural de lajes, escadas e reservatórios. Tais ações implicaram em reajuste das despesas da obra que poderia ter sido evitado caso não tivesse ocorrido tamanho lapso temporal entre a formalização do contrato e o início da execução da obra.

Com relação à formalização dos Contratos, o livro “Licitações e Contratos Administrativos – uma visão atual à luz dos Tribunais de Contas”, cujos coordenadores são: Arruda Alvim; Eduardo Arruda Alvim e Luiz Antonio Tavolaro. Seus autores ao abordar o tema Adstrição do Contrato ao Edital de Licitação apresenta citações de diversos Administrativistas nacionais, a exemplo de Celso Antonio Bandeira de Mello e Américo Servídio. Contudo, os Autores, sem diminuir os autores citados, apresentam o posicionamento do maior nome do Direito Administrativo do Brasil, o eterno Hely Lopes Meirelles nos termos a seguir:

“Hely Lopes Meirelles, de forma lapidar, traça exatamente a extensão da força vinculativa do contrato administrativo ao edital, ressaltando a imodificabilidade das cláusulas contratuais constantes do modelo de contrato integrante do edital de licitação:

O conteúdo do contrato há de ser basicamente o do edital e o da proposta aceita pela Administração. Sendo o edital a matriz do contrato, este não pode divergir daquele, sob pena de nulidade do ajuste ou da cláusula discrepante. Nem seria compreensível que a Administração formulasse seu desejo no edital e contratasse em condições diversas do pedido na licitação. Certo é que o contrato não será a repetição pura e simples do edital, mas há de conter tudo aquilo que foi solicitado e mais o que proposto pelo licitante e aceito pela Administração, como vantagem para o serviço público. O que não se admite é que o contrato se afaste do edital com cláusulas prejudiciais à Administração.”

2.3.1 - Manifestação da unidade auditada e plano de ação proposto

“ O contrato ficou parado em virtude de ajustes que se fizeram necessário, porém não houve dano ao erário pois não houve no período nenhum pagamento a contratada. Não podemos trabalhar por elucubrações como pretende o relatório, certamente elementos apontados quando dos inícios das atividades e discussões que no momento levaram a impossibilidade de início imediato das obras e a administração buscou sanar os problemas identificados de modo a iniciar a execução da melhor forma possível e evitando que a obra fosse novamente paralisada.”

2.3.2- Análise da Auditoria Interna

A inobservância do que determina os ditames legais, em especial a Lei de Licitações, tem levado a UFRB a constantes atrasos na execução das obras; o atraso verificado na obra auditada é mais um dos diversos que temos acompanhado. A existência de um projeto básico e de um projeto executivo sem lacunas nos dá a certeza de uma execução da obra dentro do cronograma definido.

Ao atropelar essas fases, sujeita-se aos ajustes e aditivos indesejáveis e na maioria das vezes à paralisação dos trabalhos, como foi visto nesta obra, pois a mesma foi paralisada por duas vezes, apesar do grande período que se verificou entre a data em que a empresa Ativa Engenharia Ltda. paralisou os serviços e o seu reinício verificado no ano de 2016, o que demonstra que durante esse período não se buscou sanar os

problemas ocorridos quando da primeira contratação e a conseqüente paralisação. Em razão desses fatos há um encarecimento generalizado dos serviços pagos.

Conforme indicamos no achado de número 3, houve um aumento substancial na execução da obra, senão, vejamos: Conforme consta das folhas 1194 e seguintes, dos autos 23007.009303/2014-37, a empresa contratada Teknik Construtora Ltda, solicitou à fiscalização reajuste anual no dia 28 março 2016, no valor de R\$ 377.876,11 (trezentos e setenta e sete mil oitocentos e setenta e seis reais e onze centavos) e assim seguiram-se mais 04 (quatro) reajustes em decorrência de atraso da obra. Relacionamos abaixo os apostilamentos em razão dos prazos, em suas respectivas folhas do documento onde citados: na fls. 1310 o valor de R\$ 214.859,93; fls. 1457 o valor de R\$ 57.973,32; fls. 1829 o valor de R\$ 148.696,82 e na fls. 1859, o último apostilamento, no valor de R\$ 5.664,87. Esses apostilamentos somados, resultaram em custos à Instituição, o valor de face de R\$ 805.071,05.

Vale ressaltar, que a ordem de execução de serviços foi dada em 12 de setembro de 2016; ou seja: antes da ordem de execução dos serviços, já existia um pedido de reajuste formalizado em 3 de março de 2016 (fls. 1204). Negar o fato de que houve aumento de despesa em decorrência da inobservância de ditames legais, é desconhecer o conteúdo dos autos. Mantemos o nosso posicionamento a fim de apurar, através de procedimento específico, a responsabilidade dos autores que contribuíram para o desnecessário custo adicional da obra

2.3.3- Recomendações

Recomendação 39: Recomenda-se à Reitoria abertura de procedimento específico a fim de identificar e responsabilizar os autores que contribuíram para o desnecessário custo adicional da obra contratada por meio do contrato 19/2015.

Recomendação 40: Recomenda-se à Reitoria que realize os procedimentos necessários para ocorrência do ressarcimento ao erário dos valores pagos indevidamente a título de custo adicional da obra contratada por meio do contrato 19/2015.

2.4- Achado 4 – Alteração contratual, contrariando o que fora definido em edital que disciplina a disputa licitatória impondo prejuízo à Universidade.

Em 5 de agosto de 2016, houve a formalização de um aditivo contratual do contrato nº 19/2015, onde ocorreu, a alteração do regime de contratação de empreitada por preço global para empreitada por preço unitário, contrariando o que fora definido no

edital que disciplinou a disputa licitatória. No item 1.2 do Contrato original, alterou-se o regime EMPREITADA POR PREÇO GLOBAL por EMPREITADA POR PREÇO UNITÁRIO, conforme transcrito abaixo:

“1.2 Os serviços objeto deste Contrato serão executados pelo regime de empreitada por PREÇO UNITÁRIO.”

Além disso, o BDI constante do edital foi de 21,77%, conforme item 3.1.2.b.2(i) do edital. No entanto, houve alteração do percentual do BDI incidente sobre os serviços realizados do percentual de 21,77 pontos percentuais para 27,68 pontos percentuais, sem previsão legal, o que gerou acréscimo e prejuízo sobre todas as faturas pagas no percentual de 5,91 pontos percentuais. O percentual de 21,77 pontos percentuais de BDI constaram do edital que regeu todo o processo licitatório e foi ilegalmente alterado, quando do pagamento das faturas/medições, o que gerou à Instituição um prejuízo de R\$ 361.779,90 (trezentos e sessenta e um mil setecentos e setenta e nove reais e noventa centavos).

O instrumento convocatório cristaliza a competência discricionária da Administração, que se vincula a seus termos. Conjugando a regra do art. 41 com aquela do art. 4º, pode-se afirmar a estrita vinculação da Administração ao edital, seja quanto a regras de fundo quanto àquelas de procedimento. Sob um certo ângulo, o edital é o fundamento de validade dos atos praticados no curso da licitação, na acepção de que a desconformidade entre o edital e os atos administrativos praticados no curso da licitação se resolve pela invalidade destes últimos. Ao descumprir normas constantes do edital, a Administração Pública frustra a própria razão de ser da licitação. Viola os princípios norteadores da atividade administrativa, tais como: a legalidade, a moralidade, a isonomia. O descumprimento a qualquer regra do edital deverá ser reprimido, inclusive através dos instrumentos de controle interno da Administração Pública.

Nem mesmo o vício do edital justifica pretensão de ignorar a disciplina por ele veiculada. Se a Administração reputar viciadas ou inadequadas as regras contidas no edital, não lhe é facultado pura e simplesmente ignorá-las ou alterá-las. Verificando a nulidade ou inconveniência dos termos do edital, a Administração poderá valer-se de suas faculdades para desfazimento dos atos administrativos. Porém, isso acarretará necessariamente o refazimento do edital, com invalidação do procedimento licitatório já desenvolvido. Deverá ser reiniciado o procedimento licitatório (inclusive com novas

publicações pela imprensa). Ter-se-á, na verdade, novo procedimento licitatório. Esse princípio foi expressamente consagrado no art. 21, § 4º da Lei 8.666.

Art. 21. Os avisos contendo os resumos dos editais das concorrências, das tomadas de preços, dos concursos e dos leilões, embora realizados no local da repartição interessada, deverão ser publicados com antecedência, no mínimo, por uma vez:

[\(Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994\)](#)

§ 4º Qualquer modificação no edital exige divulgação pela mesma forma que se deu o texto original, reabrindo-se o prazo inicialmente estabelecido, exceto quando, inquestionavelmente, a alteração não afetar a formulação das propostas.

O descumprimento às regras do edital acarreta nulidade dos atos infringentes. A extensão do vício, contudo, dependerá da análise do caso concreto. A nulidade de um ato, no curso da licitação, dificilmente reduz seus efeitos ao ato viciado apenas. A natureza procedimental da licitação, dificilmente reduz seus efeitos ao ato viciado apenas. A natureza procedimental da licitação acarreta um vínculo de sucessividade entre as diversas fases e os diversos atos que se sucedem no tempo. Como regra, os atos anteriores definem e condicionam os atos posteriores. Em um procedimento, cada fase pode, teoricamente, desenvolver-se de diferentes formas e em diversas circunstâncias. A definição concreta de como os fatos se passarão efetiva-se em cada caso concreto, tendo em vista os fatos antecedentes. Caracteriza-se uma espécie de relação de causa e efeito entre os atos posteriores e anteriores. O vício de um ato contamina os que a ele sucedem, desde que por ele sejam condicionados. Mas a nulidade não produz, como regra, efeito sobre os atos antecedentes.

Da aceitação automática às condições do edital: Muitas vezes, o edital contém cláusula prevendo que a apresentação da proposta por parte do interessado importa sua plena concordância com o ato convocatório. Essa cláusula é válida, ainda que desnecessária. Mesmo se não existisse, chegar-se-ia a idêntico resultado por força do art. 41 § 2º. Mas não se admite a regra que proíbe a discordância. Em alguns casos, o edital determina, como condição de participação da licitação, a apresentação de documento em que o licitante expressamente exterioriza sua concordância. Essa cláusula é inválida se interpretada no sentido de que a discordância do interessado acarretará sua inabilitação ou desclassificação.

A interpretação do Mestre Marçal Justein Filho da Lei de Licitações nos indica um caminho a ser perseguido pela Administração no processo licitatório, que, como bem disse, inicia-se na fase interna e se exterioriza com a publicação do edital licitatório, onde estarão descritos o objeto com todas as suas características e todas as condições para os particulares participarem desse processo. Ficou claro, também, que o edital é vinculante tanto para a Administração que o elaborou como também para o particular que aceitou participar daquele processo.

O Doutor Toshio Mukai, em sua obra “Licitações e Contratos Públicos, 7ª edição revista e atualizada – Editora Saraiva, quanto à vinculatividade do edital assim escreveu: “Vem expressamente concretizado no art. 41 da atual lei o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, *in verbis*: “A Administração não pode descumprir normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada”. Entretanto, por esse princípio, também os proponentes estão vinculados ao instrumento convocatório, porque a Administração não pode exigir, aceitar ou permitir nada quanto aos proponentes, aquém ou além do fixado no edital ou no convite”.

O art. 54 da Lei de Licitações define a regulação dos contratos administrativos e a regulação de suas cláusulas pelas regras de direito público e subsidiariamente os princípios que regem a teoria geral dos contratos no âmbito do direito privado. Seu parágrafo primeiro estabelece que os contratos devem ter clareza e precisão nas suas condições de execução e que ainda expressem os direitos, as obrigações e responsabilidades das partes, tudo em conformidade com o teor da licitação e da proposta a estão vinculados.

Art. 54. Os contratos administrativos de que trata esta Lei regulam-se pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, aplicando-se-lhes, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado.

§ 1º Os contratos devem estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, obrigações e responsabilidades das partes, em conformidade com os termos da licitação e da proposta a que se vinculam.

§ 2º Os contratos decorrentes de dispensa ou de inexigibilidade de licitação devem atender aos termos do ato que os autorizou e da respectiva proposta.

2.4.1 Manifestação da unidade e plano de ação proposto

“Conforme fls. 1112 a 1116 do parecer da Procuradoria Federal onde o mesmo informa sobre a possibilidade da alteração de regime. Registramos que a alteração contratual é possibilidade prevista na lei 8666, art. 65, inciso II, alínea b) quando necessária a modificação do regime de execução da obra ou serviço, bem como do modo de fornecimento, em face de verificação técnica da inaplicabilidade dos termos contratuais originários. Consta ainda no parecer no campo CONCLUSÃO a seguinte expressão do douto Procurador “ ... consta-se que do ponto de vista legal nada impede as alterações em si pretendidas (...) ao preço do contrato, mudança do regime para PREÇO UNITÁRIO. Além disso há conforme recomendação da Procuradoria acostado aos autos do processo autorização expressa da Reitora em Exercício quanto as mudanças contratuais.”

“Basta fazer uma análise em todas as peças do processo e observará que o BDI é de 27,68 o que houve foi um erro formal no edital, possivelmente porque quem preparou o edital deve ter feito cópia de outro certame e esqueceu de fazer a alteração. Mesmo porque a licitação é um processo composto de várias partes, pegar isoladamente uma parte do processo para dele tentar induzir a um fim desejado não guarda relação com a própria definição de processo – planilha orçamentária, declaração- são elementos que aparecem em várias partes do processo com o BDI desonerado, além disso querendo seguir a linha do auditor e considerar o edital como peça solta no processo, tem-se a lei da desoneração que salvo engano é superior ao edital. Além disso consta nas fls. 254 a base legal que levou a alteração do BDI, deduz-se que o fato de estar no edital o BDI onerado de 21,77 % não libera a UFRB a descumprir a lei que é superior ao edital, salvo interpretação inovadora dos normativos legais.”

2.4.2 Análise da da Auditoria Interna

Com relação à mudança de regime de preço global para preço unitário, entendemos que a mudança de regime decorreu de pedido solicitado pela contratada, onde alegou a existência de: “incompatibilidade das quantidades de serviços dos projetos licitados em geral e planilha contratual; Execução de novo projeto Elétrico, devido à falta de informações relevantes no projeto licitado.” Como se vê, a iniciativa decorreu de um pedido da empresa Teknik Construtora Ltda, em razão de flagrantes falhas de projetos.

Na manifestação da CIMAM, no processo, em fls. de nº 1106, vimos que no item 5, há a informação favorável à mudança de regime para preço unitário, ao alegar que se tratava a remanescente de obras; entretanto, não foi levada a informação de que no contrato anterior formalizado com a empresa Ativa, essa executou apenas 13,13% do contrato em relação aos serviços da Biblioteca Setorial e Auditório; constata-se, então, que faltavam ser construídos, no mínimo 86,87% da obra, sem adicionarmos os novos serviços de urbanização, iluminação, subestação, climatização, instalações elétricas biblioteca e auditório, iluminação urbana e itens novos adicionados ao contrato. Logo, não se tratava de serviços remanescentes. O que ocorreu na realidade e o expediente da empresa contratada foi assertivo nesse sentido, é que nunca existiu por parte da CIMAM um controle eficaz dos custos efetivos da obra e essa deficiência serviu, ainda que de forma escamoteada, como pano de fundo para justificar a mudança de regime, o que conduziu o Procurador a deduzir que o regime de contratação do serviço anterior havia sido feito por preço unitário, quando assim se pronunciou nas fls. nº 1114:

“13 – Quanto ao pedido de mudança de regime – preço global para preço unitário – o gestor do contrato argumenta que, embora a praxe contratar a execução dos serviços de remanescente de obra por regime de preço global, no caso presente, o contrato havia sido feito anteriormente pelo regime de preço unitário. Além disso, as alterações nos projetos estrutural e de instalações elétricas dificultariam bastante a gestão do contrato sob o regime de preço global.” (grifos nosso)

Como ficou claro, o parecerista deduziu que o contrato anterior formalizado com a empresa Ativa houvera sido formalizado pelo regime de preço unitário; esse entendimento foi decisivo na sua posição de achar normal que serviço remanescente poderia ser feito por este novo regime. Logo, as conclusões favoráveis derivaram de erro na informação e entendimento, já que tal mudança do modo que foi feito não encontra amparo na Lei de Licitações, que, em seu art. 7º disciplina e sequencia as etapas e suas vedações. Entre as vedações, destacamos a contida no § 4º que veda a inclusão, no objeto da licitação, de fornecimento de materiais e serviços sem previsão de quantidades ou cujos quantitativos não correspondam às previsões reais do projeto básico ou executivo.

A legislação é clara, a doutrina e o TCU também, pois refletem a interpretação da Lei e faz esclarecimentos quanto à aplicação dos dispositivos da Lei, no sentido de respeitar o que objetivamente está definido nela. O desrespeito, em relação às condições em que devam ser realizadas as licitações, levam-nos a defrontarmos com problemas da espécie, que fragilizam a Administração Pública e a deixam a mercê de contratos que foram celebrados sem a segurança jurídica necessária.

Mantemos o nosso posicionamento em relação à mudança do regime de preço global para contratação por preço unitário, pois, conforme ficou exposto sobejamente, visou a sanar irregularidades decorrentes da inobservância de dispositivos legais, em especial, os artigos 7º e 49 da Lei 8666/93.

Em relação ao edital, não há dúvidas de que na teoria formulada pelo Jurisfilósofo Hans Kelsen, o edital está abaixo das leis ordinárias e não seria esta Auditoria Interna capaz de revogar as teorias do Douto Jurista e desafiar a validade da tão consagrada Pirâmide de Kelsen; feito esse breve comentário sobre a hierarquia das normas, nos ateremos, a seguir, ao que de mais importante nos resta, que é entender os motivos que levaram a CIMAM a não se comportar de acordo com o que determina uma norma legal que ela, estranhamente invoca, a fim de tentar justificar a alteração do BDI nos modos em que foram realizados.

A CIMAM afirmou na manifestação ao achado 4 desse relatório que: **“Além disso consta nas fls. 254 a base legal que levou a(sic) alteração do BDI, deduz-se que o fato de estar no edital o BDI onerado de 21,77 % não libera a UFRB a descumprir a lei que é superior ao edital, salvo interpretação inovadora dos normativos legais.”** Jamais esta Auditoria Interna poderia impor uma inversão hierárquica e considerar um edital superior a uma Lei ordinária, contudo, é de se observar que a CIMAM não tomou os cuidados necessários ao adotar a possibilidade de considerar a vantagem fiscal que favoreceu a empresa Teknik Construtora Ltda, em razão da desoneração alegada, senão vejamos:

a). A CIMAM não poderia considerar a desoneração para a empresa TEKNIK Construtora Ltda, com os encargos sociais que foram imputados na formação dos preços, no percentual de 121,60 %. A fim de que a empresa TEKNIK gozasse dessa liberalidade decorrente da Lei 12546/2011, necessário seria que houvesse a formação de novos preços em planilha, onde os encargos sociais seriam no percentual de 91,70%, conforme tabela SINAPI obtida no endereço eletrônico

[https://www.caixa.gov.br/Downloads/sinapi-encargos-sociais-sem-desoneracao/SINAPI Encargos Sociais ABRIL 2013.pdf](https://www.caixa.gov.br/Downloads/sinapi-encargos-sociais-sem-desoneracao/SINAPI_Encargos_Sociais_ABRIL_2013.pdf), o que, infelizmente, não ocorreu.

Tanto o edital no seu item 3.1.2.(ii), fls. 322 do processo 23007.00009303/2014-37 quanto a documentação apresentada pela empresa TEKNIK Construtora Ltda, em fls. de nº 705, onde a empresa apresenta uma tabela de encargos sociais sobre a mão de obra com o percentual de 121,60%, evidenciam que a empresa TEKNIK Construtora Ltda optou pela não desoneração e esse fato tão importante passou despercebido pela CIMAM, que além de adicionar dois pontos percentuais ao BDI, privilegiou a empresa, já que as retenções que deveriam ter sido realizadas por conta dos encargos sociais, quando do pagamento das faturas, deixaram de ser feitas em razão de uma suposta desoneração que na realidade não ocorreu, o que lhe gerou ganhos ilegais que agora precisam ser reparados.

b). A alteração feita no BDI não atendeu ao que determina o acórdão 2622/2013 do TCU e ampliou, sem justificativa, a margem de lucro na intermediação que estava sendo praticada pela Instituição, de um patamar de 06(seis) pontos percentuais (fls. 4) para 8,96 %(oito inteiros e noventa e seis centésimos). Essa mudança, sem nenhuma justificativa plausível, fez com que a Instituição elevasse a margem de lucro na intermediação em 49,33%(quarenta e nove inteiros e trinta e três centésimos). Portanto, como se vê, não foi uma mera desoneração, como alegada pela CIMAM, a responsável por uma abissal diferença entre o BDI que estava sendo praticado pela Instituição de um patamar de 21,77% para 27,68%.

Considerando que as explicações da CIMAM, pelo que ora expusemos, não traduz a realidade fática existente, mantemos a nossa posição, em que se deve apurar responsabilidade, através de processo administrativo próprio, pelo custo desnecessário e ilegal que foi gerado em razão da decisão de alterar o BDI de 21,77% para 27,68%. Outrossim, vimos que mesmo a empresa TEKNIK Construtora Ltda tendo mantido o percentual de encargos em 121,60% na formação dos seus preços, não houve a devida retenção dos valores por parte da Instituição, sobre o valor da mão de obra informado, fazendo-se necessário que se faça o levantamento de todo o valor devido, para que seja cobrado e devidamente repassado à RFB.

2.4.3- Recomendações

Recomendação 41: Recomenda-se à Reitoria abertura de procedimento específico a fim de identificar e responsabilizar os autores que contribuíram para o custo desnecessário e ilegal que foi gerado em razão da decisão de alterar o BDI no contrato 19/2015.

Recomendação 42: Recomenda-se a apuração dos valores devidos a título de encargos sociais sobre a mão de obra do contrato 19/2015, com vistas a devida retenção dos valores por parte da Instituição, cobrança a empresa Teknik e devido repasse à Receita Federal.

2.5 Achado 5 – Prática de sobrepreço e superfaturamento na execução de itens dos serviços contratados.

Com base na tabela constante no processo RDC 02/2014 foram identificados em vários itens dos serviços contratados sobrepreço e superfaturamento os quais seguem listados a seguir:

1 - Prática de *sobrepreço na execução do serviço do item 11.17* – lastro de concreto não estrutural traço 1:3:5, espessura 8cm, preparo mecânico, incluso impermeabilizante.

Valor pago por metro quadrado executado: R\$ 365,09(trezentos e sessenta e cinco reais e nove centavos).

Preço real que deveria ter sido pago por metro quadrado: R\$ 29,20(vinte e nove reais e vinte centavos);

2 - Prática de *superfaturamento na execução do serviço do item 11.17* – lastro de concreto não estrutural traço 1:3:5, espessura 8cm, preparo mecânico, incluso impermeabilizante.

Foi executada uma área de 805m² e, no entanto, foi paga uma área executada de 1.567,31m²(um mil quinhentos e sessenta e sete metros quadrados e trezentos e dez centímetros quadrados), o que representa um superfaturamento 762,31m² (setecentos e sessenta e dois metros quadrados e trezentos e dez centímetros quadrados).

Valor que deveria ter sido pago: $805\text{m}^2 \times \text{R\$ } 29,20/\text{m}^2 = \text{R\$ } 23.506,00$ (vinte e três mil, quinhentos e seis reais). Valor pago: R\$ 597.306,93(quinzentos e noventa e sete mil trezentos e seis reais e noventa e três centavos).

Valor pago indevidamente: R\$ 573.800,93(quinzentos e setenta e três mil oitocentos reais e noventa e três centavos).

3 - Prática de *superfaturamento na execução do serviço do item 11.20* – piso vinílico semiflexível padrão liso, espessura 2mm, fixado com cola, conforme projeto.

Foi executada uma área de $2.137,35\text{m}^2$ (dois mil cento e trinta e sete metros quadrados e trezentos e cinquenta centímetros quadrados);

Foi paga como uma área executada $3.537,18\text{m}^2$ (três mil quinhentos e trinta e sete metros quadrados e cento e oitenta centímetros quadrados);

Tal alteração implica em um superfaturamento de área igual a $1.399,83\text{m}^2$ (um mil trezentos e noventa e nove metros quadrados e oitocentos e trinta centímetros quadrados) o que representa em valores monetários a importância de R\$66.867,87(sessenta e seis mil oitocentos e sessenta e sete reais e oitenta e sete centavos).

4 - Prática de *superfaturamento na execução do serviço do item 11.31* – rodapé vinílico altura 5cm, espessura 1mm, fixado com cola, conforme projeto. Foi executado um total de 467,28 metros de rodapé vinílico, no entanto, foi pago um total de 597,03 metros, o que representa um superfaturamento de 129,75 metros, representando em valores monetários a importância de R\$1.519,37(um mil quinhentos e dezenove reais e trinta e sete centavos).

2.5.1 Manifestação da unidade e plano de ação proposto

A respeito da informação encaminhada no e-mail infra, nota-se que não se tratou de uma auditoria de obra, já que não houve medição in loco, mas sim de auditoria da planilha orçamentária. Os dados utilizados como base para análise fazem parte do processo licitatório da obra, anterior, portanto, à sua execução.

Preliminarmente, esclareço que no processo licitatório os projetos e planilhas apresentam uma estimativa de todos os recursos que serão necessários à realização da obra. Esse procedimento obedece aos quesitos estabelecidos pela lei 8666/93, passando por uma comissão da UFRB que avalia a conformidade de todos os documentos que

envolvem o edital a ser licitado. Essa legislação, inclusive reconhece a possibilidade de adequações do projeto inicial.

Por se tratar de uma projeção para realização de obra, quando esta se inicia, é comum serem necessários ajustes à realidade local. Há elementos no projeto que não são adequadamente quantificados e inseridos na planilha orçamentária licitada e vice versa, tornando imprescindível que ajustes sejam realizados durante a execução da obra para que esta possa ser concluída. Vale ressaltar que esses ajustes são realizados a cada medição, com análise detalhada in loco, utilizando como critério de pagamento apenas o que foi efetivamente executado pela empresa contratada.

A auditoria Interna solicita esclarecimentos quanto aos quantitativos dos itens 11.17, 11.20 e 11.31, que foram subestimados na planilha orçamentária licitatória quando comparados aos quantitativos executados em obra, conforme documentado na medição 37.

No andamento das obras da CIMAM, são realizadas medições dos serviços executados e seus quantitativos por meio de uma planilha de medição com memorial de cálculo pormenorizado, medido in loco. É confeccionado também um relatório fotográfico a cada medição de todos os itens executados. Esses procedimentos são realizados pela CIMAM visando dar lisura e transparência às atividades desempenhadas. Essa documentação fica disponível no arquivo eletrônico da UFRB.

Nesse contexto, concluo que os quantitativos dos serviços pagos pela CIMAM são baseados nas planilhas de medições de execução da obra, e não nos quantitativos projetados na planilha orçamentária licitatória.

No que trata ao item 11.17, foram subestimados no quesito valor unitário dos custos, tendo em vista equívoco quando da inserção do código SINAPI, conforme menciono abaixo:

Item 11.17 – (83534/SINAPI/DEZEMBRO/2014) - LASTRO DE CONCRETO NÃO ESTRUTURAL TRAÇO 1:3:5, ESPESSURA 8cm, PREPARO MECÂNICO, INCLUSO ADITIVO IMPERMEABILIZANTE / m² / 805,60m² / R\$ 410,06

a) SINAPI 12/2014 - DESONERADO

- 83534 LASTRO DE CONCRETO, PREPARO MECANICO, INCLUSO ADITIVO IMPERMEABILIZANTE / M3 / R\$410,06

Caso houvesse a transformação do quantitativo (disponível em m²) para 10,07m³ (levando em consideração 0,08m de espessura do LASTRO DE CONCRETO) o preço unitário pertinente ao CÓDIGO estaria de acordo com o valor esperado/estimado.

Diante do exposto acima, consideramos que houve falha na elaboração das planilhas, salientando que no momento da elaboração orçamentaria , não dispunha de estrutura e as planilhas eram digitadas em modelo excel e apenas eram precificadas, entendemos a necessidade de solicitar através de ações administrativas a devolução dos pagamentos auferidos pela contratada. Excell”

2.5.2 Análise da Auditoria Interna

Lamentamos que a CIMAM considere os nossos trabalhos não como auditoria de obras e sim como apenas Auditoria de Planilhas, o que não é verdade, pois, todas medições foram realizadas *in loco* e efetuados os registros, por este Auditor com o auxílio das servidoras Alexsandra Silveira Mota e Aline Barbosa de Oliveira, cabendo aqui deixar registrado a desconfiguração, por parte da CIMAM, em se tratar de uma Auditoria de Planilha. Além disso, o que define uma auditoria de obras não é a técnica utilizada para execução dos trabalhos, no caso em tela, a visita *in loco*, mas sim a área auditada, deste modo, ainda que não tivesse por parte dessa auditoria a realização de visita *in loco*, isso não desconfiguraria uma auditoria de obras.

Os números encontrados pela Auditoria Interna, em relação aos serviços que foram objeto das observações, são fruto de medição *in loco*. Portanto, não há o que modificar em relação que foi encontrado por esta Auditoria.

Esclarece-se que uma auditoria de obras não está adstrita apenas à execução dos serviços, pois, uma auditoria compreende análise de toda a parte documental que deu sustentação à contratação da empresa vencedora, passando pelos serviços realizados e finalmente, a análise dos processos de pagamento dos serviços; não resta dúvida que necessitamos, também, analisar as planilhas, pois, se assim não o fizéssemos, não seríamos capazes de detectar um erro primário que perpassou por todas as fases, inclusive de pagamento, pois, o controle primário falhou ao determinar o pagamento de um item que flagrantemente havia um sobrepreço, no qual a contratada foi beneficiada indevidamente, ainda mais, diante de um superfaturamento desse item, que passou de meros 805 m² previsto no projeto, para quase o dobro da área resultante em 1.567,31

m². Esse fato levou a um prejuízo nesse item “**LASTRO DE CONCRETO NÃO ESTRUTURAL TRAÇO 1:3:5, ESPESSURA 8cm, PREPARO MECÂNICO, INCLUSO ADITIVO IMPERMEABILIZANTE / m²**” de mais de R\$ 700.000,00(setecentos mil reais). Dessa forma, mantemos nosso posicionamento no sentido de apurar responsabilidade dos autores, através de procedimento próprio e ainda responsabilizar a empresa contratada e reaver os valores pagos, em razão do flagrante enriquecimento sem causa.

2.5.3- Recomendações

Recomendação 43: Recomenda-se à Reitoria abertura de procedimento específico a fim de identificar e responsabilizar os autores que contribuíram para as falhas que geraram o sobrepreço e superfaturamento identificados nos itens 11.17, 11.20 e 11.31 constantes no processo RDC 02/2014.

Recomendação 44: Recomenda-se à Reitoria abertura de procedimento específico a fim de responsabilizar a empresa contratada para execução do RDC 02/2014 e reaver os valores pagos, em razão do flagrante enriquecimento sem causa.

3- CONCLUSÕES

O objetivo da ação de auditoria foi avaliar os serviços realizados para a conclusão do objeto licitado e a sua compatibilidade com a legislação vigente. Os achados no geral revelaram diversas fragilidades na gestão de obras na Universidade, fragilidades que vão desde a elaboração do edital, até o pagamento dos serviços. Os principais achados trataram das seguintes irregularidades: Pagamento a maior no ítem administração local; pagamento por serviço inócuo e extemporâneo; aumento de despesas na obra ocasionadas por lapso temporal entre a formalização do contrato e o início da execução da obra; reajustes de despesas na obra; alterações contratuais divergente do estabelecido no edital; atrasos na execução da obra; execução divergente do cronograma; mudança de regime de preço global para preço unitário e sobrepreço e superfaturamento na execução de itens. As recomendações emitidas foram de caráter corretivo, visando a minimizar os efeitos das irregularidades causadas na UFRB, tais como apuração de responsabilidade e ressarcimento de recursos ao erário.

Cruz das Almas, 29 de outubro de 2020

Leonardo José Cavalcante Pontes
Auditor
SIAPE - 1654376

Auditora Interna

Ciente em ___/___/_____

Siméa Azevedo Brito Borges
Chefe de Auditoria Interna
Siape 1578303