



RELATÓRIO DE AUDITORIA Nº 02/2014

Obras e Serviços de Engenharia

1. INTRODUÇÃO

Em atenção ao preceituado no item 07 do PAINT/2014, devidamente aprovado pela Controladoria Geral da União - Controladoria Regional da União no Estado de Minas Gerais, em 13/01/2014, através do OFÍCIO Nº 794/2014/CGUMG/CGU-PR, foram desenvolvidos trabalhos nas rotinas internas do Setor de Licitação e do Setor de Contratos no que diz respeito aos processos licitatórios e contratos de obras e serviços de engenharia.

Assim sendo, almeja-se com a realização do presente trabalho checar as rotinas internas e controles adotados pelos setores responsáveis em relação aos respectivos contratos de obras e serviços de engenharia e possíveis termos aditivos, onde será possível verificar se os controles internos dos referidos setores são suficientes para o acompanhamento, gerenciamento e fiscalização das obras da Instituição.

Ressalta-se que será verificado, também, caso haja, o cumprimento de alguma recomendação feita por esta Auditoria Interna quando da realização dos trabalhos de auditoria nos anos anteriores.

2. IDENTIFICAÇÃO E DELIMITAÇÃO DA MATÉRIA

O item 07 do PAINT/2014 prevê a realização dos trabalhos de auditoria nos Contratos de Obras e Serviços de Engenharia no que diz respeito a avaliação dos procedimentos legais e controles internos, por amostragem, na proporção de 30% do universo existente.

Conforme informações encaminhadas pelo setor responsável, há na Instituição 20 Contratos de Obras e Serviços de Engenharia vigentes e em andamento até a data de 04/04/2014. Vale destacar que os referidos contratos referem-se a obras ou serviços de engenharia tanto no campus Sede como na Unidade Educacional Santa Clara e nos campi de Poços de Caldas e Varginha.



Do universo existente foram selecionados, por amostragem, 1 Tomada de Preço, 2 Concorrências, 3 Pregões e 3 RDC, o que corresponde a 45% do total, sendo eles: Tomadas de Preço nº 05/2012 (Campus Varginha); Concorrências nº 03/2012 (Campus Varginha) e 01/2013 (Campus Poços de Caldas), Pregões nº 112/2013 (Campus Sede), 128/2013 (Campus Poços de Caldas) e 132/2013 (Campus Sede) e RDC nº 01/2013 (Unidade Educacional Santa Clara), 03/2013 (Campus Varginha) e 04/2013 (Campus Sede).

A referida amostra representa gastos na importância de R\$ 14.018.048,17 (quatorze milhões, dezoito mil, quarenta e oito reais e dezessete centavos), dos quais foi executada a importância de R\$ 6.730.828,84 (seis milhões, setecentos e trinta mil, oitocentos e vinte e oito reais e oitenta e quatro centavos) até a data de 28/03/2014. Tais despesas referem-se aos seguintes contratos auditados:

Contrato	Valor do Contrato	Programa	Ação	Valor Executado	Porcentagem Executada
57/2012	R\$ 1.311.916,55	2032	8282	R\$ 1.155.075,36	88,04%
61/2012	R\$ 1.302.731,62	2032	8282	R\$ 1.015.060,34	77,91%
49/2013	R\$ 2.370.000,00	2032	8282	R\$ 1.841.540,31	77,70%
59/2013	R\$ 138.900,00	2032	8282	R\$ 0,00	0,0%
70/2013	R\$ 1.980.000,00	2032	8282	R\$ 1.972.084,19	99,60%
75/2013	R\$ 40.400,00	2032	8282	R\$ 20.090,04	49,72%
76/2013	R\$ 419.100,00	2032	8282	R\$ 343.072,16	81,85%
80/2013	R\$ 1.710.000,00	2032	8282	R\$ 216.588,21	12,66%
84/2013	R\$ 4.745.000,00	2032	8282	R\$ 167.318,23	3,52%
Total:	R\$ 14.018.048,17			R\$ 6.730.828,84	48,01%

Nota-se que o quadro, além de demonstrar o universo total dos contratos auditados, demonstra, também, o quanto cada contrato foi executado e a porcentagem de execução referente ao mesmo, bem como o respectivo Programa e Ação.

Para aumentar o escopo a ser analisado quando da seleção dos contratos a serem auditados, foi selecionado, também, 3 Tomadas de Preços provenientes de contratos já encerrados, sendo elas: 08/2012 (Campus Poços de Caldas), 09/2012 (Unidade Educacional Santa Clara) e 10/2012 (Campus Sede), referente aos contratos nº 68/2012, 69/2012 e 24/2013, respectivamente.

Os referidos contratos encerrados selecionados representam gastos na importância de R\$ 2.230.085,74 (dois milhões, duzentos e trinta mil, oitenta e cinco



reais e setenta e quatro centavos). Tais despesas referem-se aos seguintes contratos auditados:

Contrato	Valor do Contrato	Programa	Ação	Valor Executado	Porcentagem Executada
68/2012	R\$ 1.004.286,25	2032	8282	R\$ 1.004.286,25	100%
69/2012	R\$ 860.412,58	2032	8282	R\$ 860.412,58	100%
24/2013	R\$ 365.386,91	2032	8282	R\$ 365.386,91	100%
Total:	R\$ 2.230.085,74			R\$ 2.230.085,74	100%

Vale informar que como parâmetros para seleção dos contratos a serem auditados foram levados em consideração dois critérios: relevância do objeto e valor da contratação.

3. PROCEDIMENTO

Inicialmente foi desenvolvido um Plano de Trabalho contendo as diretrizes a serem seguidas no decorrer do trabalho de auditoria. Em seguida foi encaminhado ao setor responsável o Memo. UNIFAL-MG/AUDIN/Nº 12/2014, datado de 1º/04/2014, comunicando acerca do início da realização das ações de auditoria nas rotinas pertinentes aos processos licitatórios e contratos de obras e serviços de engenharia. E, ainda, solicitando encaminhar uma relação contendo todos os processos licitatórios referentes a obras e serviços de engenharia (Concorrência, Tomada de Preços, Convite, Pregão e RDC), bem como de todos os contratos vigentes.

Em resposta a solicitação foi encaminhado a esta Auditoria Interna o Memorando PROAF 044/2014, datado de 04/04/2014, contendo a relação de todos os processos licitatórios referentes a obras e serviços de engenharia e seu respectivo contrato, vigentes até a referida data.

De posse de tais informações foi encaminhada a Solicitação de Auditoria nº 09/2014, datada de 08/04/2014, solicitando que encaminhasse a esta Auditoria Interna os seguintes documentos: 1) Encaminhar os seguintes Processos Licitatórios: a) Concorrência nº 03/2012; b) Tomada de Preço nº 05/2012; c) Tomada de Preço nº 08/2012; d) Tomada de Preço nº 09/2012; e) Tomada de Preço nº 10/2012, f) Concorrência nº 01/2013, g) Pregão nº 112/2013, h) RDC nº 01/2013, i) Pregão nº 128/2013, j) Pregão nº 132/2013 e k) RDC nº 04/2013 e 2) Encaminhar os seguintes contratos e respectivos aditivos: a) Contrato nº 57/2012; b) Contrato nº 61/2012; c)



Contrato nº 68/2012; d) Contrato nº 69/2012; e) Contrato nº 24/2013, f) Contrato nº 49/2013, g) Contrato nº 59/2013, h) Contrato nº 70/2013, i) Contrato nº 75/2013, j) Contrato nº 76/2013 e k) Contrato nº 84/2013.

Vale informar que os contratos nºs 68/2012, 69/2012 e 24/2013, referente às Tomadas de Preços nºs 05/2012, 08/2012 e 09/2012, estão encerrados e foram incluídos na respectiva análise para aumentar o escopo do trabalho a ser realizado.

Atendendo a Solicitação de Auditoria nº 09/2014, foi encaminhado a esta Auditoria Interna, através do Memorando PROAF 047/2014, datado de 11/04/2014, todos os processos licitatórios e contratos solicitados.

De posse dos referidos processos licitatórios e seus respectivos contratos, fez-se a checagem nos procedimentos e a consequente avaliação das rotinas internas.

Após essa checagem, foi encaminhada a Solicitação de Auditoria nº 10/2014, datada de 29/04/2014, solicitando a seguinte justificativa: No processo licitatório nº 112/2013 (contratação de pessoa jurídica para confecção e instalação de passarela em estrutura metálica pintada, com fornecimento de materiais, interligando os prédios “O” e “V” no campus sede da UNIFAL-MG) foi utilizado pela empresa vencedora do certame e aceito pela comissão de licitação o Atestado de Capacidade Técnica (emitido pela própria UNIFAL-MG) representado pelo documento de fls. 101 do referido processo licitatório. Assim sendo, solicitamos Justificar em que sentido o Atestado apresentado (Construção do Prédio “E” do Campus de Poços de Caldas) serve para atestar a capacidade técnica da contratada para a execução do serviço ora licitado. Há de se informar que em consulta aos termos de referência de ambas a contratações (Prédio “E” de Poços de Caldas e a Passarela em questão) é possível verificar que as escadas e a passarela existentes no Prédio “E” de Poços em nada se assemelham à passarela objeto do contrato nº 59/2013.

Como resposta a Solicitação de Auditoria nº 10/2014, foi encaminhado o Memorando PROAF 051/2014, datado de 06/05/2014, onde apresentou justificativa da Coordenação de Projetos e Obras da seguinte maneira: a) A empresa T & T Edificações Ltda. – EPP, apresentou Atestado de Capacidade Técnica, emitido pela própria UNIFAL-MG, que executou 2 escadas e uma passarela metálica, entre duas alas do Prédio “E”, com 11,40m de vão, no Campus de Poços de Caldas, os serviços são correlatos e demonstra a capacidade técnica e operacional da empresa para executar este tipo de serviço, já que apresentam o mesmo método construtivo (estrutura metálica). B) A



empresa T & T Edificações Ltda. – EPP, vem executando obra de estruturas metálicas para a UNIFAL-MG há vários anos, tais como: - RAMPA DE ACESSIBILIDADE E COBERTURA DO ICT do Campus de Poços de Caldas (Prédio “F”), com vão de 12,85m de extensão e sem sustentação intermediária e área de 400 m². C) Todos os projetos de estruturas metálicas, executados pela empresa, têm responsável técnico com competência atestada pela CREA-MG. O pregão nº 112/2013, que gerou o contrato nº 59/2013, não foge a esta exigência da UNIFAL-MG, conforme consta no item 1.2 da Planilha Orçamentária, exige projeto executivo e Anotação de Responsabilidade Técnica – ART do responsável.

Tentando elucidar alguns pontos no que diz respeito à falta de planejamento inicial de algumas obras, foi encaminhada a Solicitação de Auditoria nº 11/2014, datada de 22/05/2014, solicitando as seguintes justificativas: a) Para o contrato 68/2012 – Construção de área de esporte no campus de Poços de Caldas – verificou-se a existência de três aditivos, sendo que dois deles com acréscimo de valor. Ao verificarmos as justificativas que integram os referidos aditivos verificamos que no primeiro Termo Aditivo, de 22 de julho de 2013, há o acréscimo de serviço não previsto, quais sejam, rede elétrica e rede de água a um custo de R\$ 13.192,74 e no terceiro termo aditivo também há a previsão de serviços que também não foram contemplados no projeto inicial, acarretando um gasto a mais de R\$ 21.159,58. Assim, solicitamos justificar o fato de tais itens não integrar o projeto inicial, uma vez que a ausência dos mesmos na planilha inicial deixa a entender que houve falha no planejamento inicial da obra; b) Fato semelhante pode ser observado no Contrato nº 69/2012 – Construção de área de esporte na Unidade Educacional II (Santa Clara) – onde somente durante a execução da obra foi verificada a necessidade de se instalar calhas para a captação de água pluvial e condutores, assim como de canaletas para o escoamento desta água, além da necessidade de pavimentação com concreto no perímetro das quadras, a edificação de arquibancada e instalação de divisórias para a separação dos boxes dos sanitários, o que acabou por gerar um aditivo de R\$ 48.864,61. Assim sendo, solicitamos também justificar a ausência de tais serviços no projeto inicial; c) O mesmo também pôde ser observado no contrato nº 24/2013 – construção de quadra coberta no campus sede – onde novamente somente durante a execução do serviço que verificou-se a necessidade de instalação de um passeio no entorno da quadra coberta, bem como a instalação de grelha e calha para a captação da água pluvial, que gerou um aditivo de R\$ 26.885,19. Novamente solicitamos justificar a ausência de tais serviços no projeto inicial.

Em atendimento a Solicitação de Auditoria nº 11/2014, foi encaminhado o Memo. Proplan 152/2014, datado de 26/05/2014, apresentando as seguintes



justificativas: - Todos os projetos de construção das áreas esportivas dos *campi* de Poços de Caldas, Unidade Educacional Santa Clara e Sede foram planejados para serem realizados em 3 fases. Fase 1 – Construção das quadras; Fase 2 – Entorno das quadras; Fase 3 – Iluminação das quadras. – Os itens questionados por essa Auditoria Interna estavam previstos para serem executados na Fase 2, porém, devido ao grande intervalo de execução entre a Fase 1 e Fase 2 (não previsto), houve a necessidade de elaborar um termo aditivo, contemplando a instalação de calhas e um passeio ao redor das edificações para preservar as edificações de possíveis infiltrações e processos erosivos. Informamos a V. S^a que no Contrato 69/2012, também foi aditivado as divisórias de separação dos boxes dos sanitários para possibilitar o uso da área esportiva no período do dia, já que a área esportiva da Unidade Educacional Santa Clara encontra-se na região de infraestrutura já finalizada. Quanto ao Contrato 68/2012, vale lembrar que a área esportiva foi construída numa região sem infraestrutura, seguindo o Plano Diretor de Construção do *campus* de Poços de Caldas (fase de infraestrutura prevista para o segundo semestre de 2014, anterior às três fases da área esportiva). No planejamento inicial foi previsto as ligações provisórias de água e energia pelos órgãos municipais DME e DMAE. Porém, devido as limitações de suas redes, naquela região, constatadas posteriormente ao processo licitatório da Fase 1, fez-se necessário a ligação de água e energia derivando da rede do *campus*.

Dando continuidade aos trabalhos e aumentando o escopo a ser analisado, foi encaminhada a Solicitação de Auditoria nº 12/2014, datada de 27/05/2014, solicitando os seguintes documentos: a) Encaminhamento do RDC nº 03/2013 – Construção DSG Varginha; b) Encaminhamento do Contrato nº 80/2013 e c) Controles de Medições referentes aos contratos nºs 70/2013, 80/2013 e 84/2013.

Em resposta a Solicitação de Auditoria nº 12/2014, foi encaminhado o Memorando PROAF 059/2014, datado de 28/05/2014, encaminhando os documentos solicitados.

Vale informar que como forma de aprofundarmos as análises, foi verificado junto ao Sistema SIAFI todas as notas de empenho a fim de verificar o valor total dos contratos auditados, o valor executado de cada contrato analisado (o que se pode comprovar pela tabela acima apresentada), bem como checar a coerência, fidedignidade e integralidade das informações alimentadas no SIMEC.

Ao final dos trabalhos, os processos licitatórios e contratos analisados foram devidamente restituídos ao setor responsável, conforme se verifica do Termo de Entrega nº 03/2014, sendo também encaminhado o presente Relatório de Auditoria



Preliminar ao Setor envolvido - Pró-Reitoria de Administração e Finanças - para as devidas manifestações sobre os apontamentos e recomendações.

4. CONSTATAÇÕES

De posse dos processos licitatórios e respectivos contratos solicitados, foi aplicado o plano de trabalho desenvolvido para a realização das ações de auditoria a fim de se verificar as rotinas e controles internos dos setores responsáveis.

Inicialmente cabe ressaltar que não foram encontradas quaisquer irregularidades ou impropriedade nos processos licitatórios, os quais se encontram devidamente formalizados cumprindo exatamente o preceituado nos dispositivos legais.

A única observação que foi possível constatar e que merece destaque é a aceitação pela comissão de licitação do Atestado de Capacidade Técnica acostado às fls. 101 do processo nº 23087.007098/2013-41 (Pregão nº112/2013), onde a UNIFAL-MG atesta a *“contratação de pessoa jurídica, especializada no ramo, para fins de execução de obra, com o fornecimento dos materiais, para a construção do Prédio ‘E’, com área de 1524m², destinado a abrigar salas de aula e laboratórios da Universidade Federal de Alfenas, campus Poços de Caldas-MG, situado na Rodovia José Aurélio Vilela (BR-267, KM 533), 11.999, Poços de Caldas-MG”*.

O fato é que o referido atestado de capacidade técnica foi aceito pela comissão para a contratação da pessoa jurídica para a confecção e instalação de passarela em estrutura metálica pintada, interligando os prédios “O” e “V” do campus sede. Tal fato chamou a atenção desta Auditoria, ao passo que estava sendo aceito um atestado de uma obra viabilizar a contratação da empresa para a realização de serviço diverso, conforme mencionado anteriormente.

Então foi encaminhado a Solicitação de Auditoria nº10/2014 arguindo sobre a aceitação do referido atestado de capacidade técnica para a realização dos serviços contratados pelo Pregão nº 112/2013. Em sua resposta, encaminhada através do Memorando PROAF 051/2014, a Pró-Reitoria de Administração e Finanças apresentou a justificativa do setor responsável alegando que no corpo da referida obra foram também realizados serviços envolvendo estrutura metálica, compreendendo a duas escadas e uma passarela metálica interligando as duas alas do Prédio “E” do campus de Poços de Caldas-MG, conforme se verifica das fotos abaixo:



Imagem da escada e da passarela no Prédio “E” de Poços de Caldas

A referida justificativa chamou também a atenção pelo fato de que o setor técnico menciona que o trabalho executado e constante nas imagens acima apresenta o mesmo método construtivo, qual seja estrutura metálica. Contudo, embora realmente tratem de estruturas metálicas, o grau de complexidade envolvidas é nitidamente diferente face as características de cada uma delas. Mesmo essa equipe de auditoria não tendo capacidade técnica, uma vez que não é composta por engenheiros nos seus quadros, há de se levantar dúvida acerca da suficiência do Atestado de Capacidade Técnica aceito pela comissão de licitação para a presente contratação. A seguir serão apresentadas algumas imagens do serviço contratado pelo Pregão nº 112/2013:

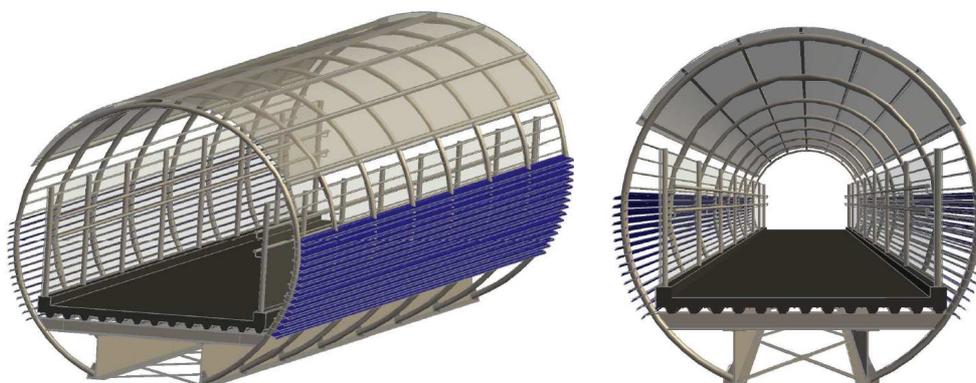




Imagem da execução dos serviços contratados pelo Pregão nº 112/2013

Conforme se verifica, os serviços contratados são de natureza bem distinta daqueles realizados pela contratada quando da construção do Prédio “E” do campus de Poços de Caldas-MG, embora ambos envolvam estrutura metálica. Para a realização do primeiro, verifica-se que o vão livre existente entre os prédios é superior ao já executado, a passarela demanda uma complexidade bem maior para sua construção ao passo que terá piso de granito, o que pressupõe uma base de concreto, conforme se verifica das imagens. Já no serviço realizado, a passarela que interliga as alas do Prédio “E” de Poços de Caldas, além de ser menos complexas, ao passo que não possui o piso de granito e sua construção é exclusivamente de aço, ela também possui uma escada central com bases de sustentação que ajudam na sustentação também da passarela, conforme se verifica das imagens apresentadas. Assim, o vão existente entre os prédios, que já era menor que o previsto para a execução na contratação do Pregão nº 112/2013, fica ainda menor, ao passo que terá essas bases



de sustentação no meio da estrutura. Já no serviço contratado, a passarela não terá qualquer base de sustentação presa ao solo.

Posto isso, o que se questiona aqui é a suficiência do Atestado de Capacidade Técnica apresentado pela empresa e aceito pela comissão de licitação.

A equipe técnica que elaborou a justificativa apresentada a esta Auditoria Interna, no intuito de convencer acerca da capacidade técnico-operacional da pessoa jurídica vencedora do certame, mencionou outros serviços realizados pela contratada utilizando-se de estruturas metálicas. Contudo, nos autos do processo de licitação apenas o referido atestado de capacidade técnica foi utilizado pela comissão de licitação como parâmetro para a qualificação da vencedora.

Vejamos o que nos ensina Marçal Justen Filho (2009, p.421,431 e 432):

“A qualificação técnica operacional envolve a comprovação de que a empresa, como unidade jurídica e econômica, participou anteriormente de contrato cujo objeto era similar ao previsto para a contratação almejada pela Administração Pública.”

“A qualificação técnica operacional é um requisito referente à empresa que pretende executar a obra ou serviço licitados.”

“A qualificação técnica operacional consiste na execução anterior de objeto similar àquele licitado. Dá-se um exemplo: uma ponte de mil metros de extensão não é igual a duas pontes de quinhentos metros (grifos nossos).”

“... a jurisprudência deste Tribunal já se firmou no sentido de vedar o somatório de atestados se o que se deseja é aferir a capacidade do licitante em determinadas metodologias e técnicas” (Acórdão 167/2006, Plenário, rel. Min. Guilherme Palmeira)

Assim sendo, se o que se almeja é comprovar a capacidade técnica do licitante para a realização de determinado serviço, como o que ocorre no presente caso, não é correta a aceitação de atestado de capacidade técnica de objeto diverso ao contratado. Embora ambos os serviços envolvam estruturas metálicas, o grau de complexidade que eles apresentam é bem distinto.

Posto isso, aponta esta Auditoria Interna como fragilidade do setor competente a inobservância do grau de complexidade do atestado técnico para a qualificação de licitante no decorrer do procedimento licitatório. O que se discute aqui não é a capacidade técnica do vencedor do certame, pois essa Auditoria nem teria capacidade técnica para isso, o que se discute aqui são as rotinas adotadas pela



comissão de licitação ao aceitar o atestado de capacidade técnica apresentado como documento hábil para qualificar o licitante.

Quando da análise dos instrumentos contratuais chamou a atenção desta Auditoria Interna a forma de contratação das áreas esportivas dos campi desta Instituição, tendo em vista o objeto constante dos termos aditivos dos contratos, uma vez que da forma com que foram operacionalizados deixavam transparecer que os projetos iniciais careciam de planejamento.

Ao serem questionados sobre o assunto, a coordenação de projetos e obras justificou que os projetos das áreas esportivas foram previstas para serem executados em três fases, quais sejam: fase 1 – Construção das quadras; fase 2 – entorno das quadras; e fase 3 – iluminação das quadras. Segundo informação prestadas os questionamentos feitos por esta Auditoria seriam todos referentes a objetos previstos para a fase 2 e que fez-se necessária a execução antes, tendo em vista o grande intervalo de execução entre as fases 1 e 2. Assim, optou a administração por aditar o contrato celebrado para a execução da fase 1 com a instalação de calhas e grelhas e um passeio ao redor das edificações para preservar as edificações de possíveis infiltrações. Contudo, a referida prática não deixa de externar certa falta de planejamento ao passo que fez-se necessária a antecipação da fase 2 através de aditivo.

Normalmente essa divisão em fases é utilizada pelos gestores por uma questão orçamentária ou mesmo como forma de parcelamento do objeto, quando este é cindível. No presente caso o que se deixou para a fase dois, conforme se extrai das informações prestadas pelo próprio setor, se não fosse realizado quase que concomitantemente, ou logo após a fase 1, acabaria por comprometer o trabalho feito na fase 1 o que poderia, inclusive gerar prejuízos e possíveis retrabalhos. A instalação de calhas e grelhas para escoamento de água pluvial, mesmo não detendo conhecimento técnico no assunto, é cediço que deve ser planejado e instalado em tempo hábil para que não comprometa a estrutura da construção com infiltrações.

Outro ponto que tinha chamado a atenção quando na análise dos documentos do contrato e que novamente chama a atenção ao analisar a manifestação do setor é o que se observa no contrato 69/2012, em que, além de aditar o entorno, captação pluvial como nos demais, também foi aditivado a execução de divisórias de separação dos boxes dos sanitários para viabilizar o uso da área esportiva. Tal fato externa que tal serviço não integrava o planejamento inicial de construção dos respectivos locais.



Ainda com relação às áreas de esporte, merece destaque é a contratação posterior, também através de aditivo, dos serviços de rede elétrica e de água para viabilizar o funcionamento do canteiro de obras. Tal informação foi corroborada pelo setor responsável quando da sua manifestação através do Memo. Proplan 152/2014. Tal fato também externa falta de planejamento, uma vez que já era de conhecimento que o local não tinha infraestrutura.

Ainda com relação aos aditivos realizados nas áreas de esporte, há de se mencionar a fragilidade das justificativas apresentadas pela coordenação de projetos e obras quando da solicitação de celebração de aditivo. Na verdade os documentos acostados aos autos dos contratos não apresentam justificativas para a celebração do aditivo, tampouco sobre o que teria gerado a necessidade da competente alteração de objeto. O documento somente se limita a mencionar a necessidade da contratação sem externar o porquê.

No tocante à observância dos prazos estabelecidos no Contrato para juntada de documentos, o que foi objeto de recomendação exarada no Relatório de Auditoria nº 05/2013, pôde-se verificar a ratificação das práticas ali relatadas. Quando das análises dos processos relativos a Obras e Serviços de Engenharia no exercício de 2013, notou-se que nos Contratos nºs 46/2012, 61/2012 e 68/2012 estavam faltando à Apólice de Seguro Contra Riscos de Engenharia e, no Contrato nº 68/2012, além de estar faltando à apólice acima mencionada, também estava faltando a Garantia, infringindo, assim, as cláusulas oitava e nona do Contrato. Consultando o setor responsável, tem-se que o mesmo juntou, de imediato, às Apólices referentes aos Contratos nºs 46/2012 e 61/2012. E, para o Contrato nº 68/2012 informou que a empresa vencedora do certame licitatório ainda não tinha encaminhado e que seria, de imediato, providenciado a remessa junto à mesma.

Ao analisar os processos relativos a Obras e Serviços de Engenharia no exercício de 2014, selecionados dentro da amostragem prevista, e o cumprimento ou não das recomendações feitas por essa Auditoria Interna e acatadas pelo setor responsável pela Gestão dos Contratos quando da confecção do Relatório de Auditoria Interna nº 05/2013, verificou-se que a empresa vencedora do certame licitatório que deu origem ao Contrato nº 68/2012 encaminhou a Apólice de Seguro Contra Riscos de Engenharia e a Garantia, cumprindo, assim, mesmo que fora do prazo, as cláusulas oitava e nova do Contrato.

Continuando a análise dos contratos e o cumprimento do prazo de 10 (dez) dias estabelecido pelo setor para a empresa vencedora do certame licitatório



apresentar, junto a Universidade Federal de Alfenas – UNIFAL-MG, a Apólice Contra Riscos de Engenharia e a Garantia, notou-se que os Contratos n^{os} 69/2012, 24/2013 e 49/2013 estavam com a Apólice de Riscos de Engenharia e a Garantia emitidas fora do prazo entre a assinatura do contrato e os 10 (dez) dias para apresentação junto a UNIFAL-MG, além dos Contratos n^{os} 57/2012, 61/2012 e 68/2012, que foram objeto de revisão, uma vez que já tinham sido analisados no exercício de 2013.

Para os Contratos n^{os} 70/2013, 80/2013 e 84/2013, verificou-se que as Apólices Contra Riscos de Engenharia estavam dentro do prazo estabelecido entre a assinatura e os 10 (dez) dias para apresentação junto a UNIFAL-MG. Mas, a Garantia referente aos três contratos mencionados estava fora do prazo, comprovando, assim, que essa prática de não cobrar os documentos exigidos no Contrato dentro do prazo estabelecido é uma prática que merece atenção, pois se existem prazos estabelecidos no contrato, seja para juntada de documentos, medições ou pagamentos, os mesmos tem que ser cumpridos. Deve-se evitar, aqui, a prática adotada pelo setor, ou seja, juntar esses documentos quando da primeira medição, como foi informado verbalmente pela responsável pelo setor ao ser questionada no exercício de 2013.

Como informado no Relatório de Auditoria Interna n^o 05/2013 e ratificado quando das análises no exercício de 2014, o que se tem aqui é uma incoerência nas práticas adotadas pelo setor, ao passo que contratualmente se estabelece algo e na prática realiza outra, espelhando, assim, fragilidade nas rotinas internas do setor responsável pela gestão dos contratos da Instituição. Assim, ou muda-se o prazo estabelecido no contrato para entrega dos referidos documentos para junto da primeira medição ou cumpra-se o prazo estabelecido no Contrato Administrativo, uma vez que este gera normas e prazos que ambas as partes estarão subordinados e, assim, devem ser rigorosamente observados.

Não se pode deixar de destacar, aqui, outra incoerência detectada quando da análise dos Contratos n^{os} 57/2012 e 49/2013. Ao analisar o corpo do contrato e as cláusulas contratuais notou-se que em ambos na Cláusula 12^a, Item 30 e na Cláusula 13^a, Item 1, ao fazer referência ao Edital do processo licitatório que deu origem ao contrato, o setor “esqueceu” de alterar o respectivo processo de origem, ou seja, no Contrato n^o 57/2012 que é oriundo da Concorrência n^o 03/2012 e no Contrato 49/2013, que é oriundo da Concorrência n^o 01/2013, estavam constando nas cláusulas e itens mencionados como se fossem oriundos da Concorrência 02/2010.

O Setor responsável pela Gestão dos Contratos da Instituição tem que se atentar para o fato da utilização do “Ctrl C” “Ctrl V”, mesmo para os contratos que



são de objetos e cláusulas contratuais similares, ao passo que essa prática pode levar a incorreções como o detectado por essa Auditoria Interna nos contratos mencionados.

Outro ponto que mereceu destaque foi a ausência nos processos analisados dos Termos de Recebimento Provisórios e Definitivos. Tal ponto espelha fragilidade do setor responsável pela gestão do contrato que não juntou a documentação em tempo hábil nos autos do processo, tendo em vista que alguns dos processos analisados já estão finalizados ou em fase final de execução e até agora não foram juntados nenhuma dos termos de recebimento sejam provisórios ou definitivos.

Ao tratar do assunto com a pessoa responsável pela Gestão dos Contratos, a mesma apresentou todos os termos solicitados, contudo faltando algumas assinaturas sejam dos membros da comissão responsável pela fiscalização da obra e do contrato, seja da pessoa jurídica responsável pela obra. Alegou, ainda, que houve um atraso na juntada dos mesmos aos autos tendo em vista o acúmulo de trabalho gerado pelo recente problema enfrentado com a falência de uma das empresas contratadas pela Instituição para a prestação de serviços terceirizados.

Outro aspecto que também diz respeito ao setor responsável pela gestão do contrato é com relação ao arquivamento dos documentos advindos da fiscalização do contrato. Todos os documentos são arquivados em pastas identificadas por contrato e organizados por ordem cronológica de medição. A esse respeito, cabe-nos recomendar que seja adotada uma padronização de armazenamento com todos os documentos necessários à fiel constatação dos trabalhos da fiscalização do contrato. Assim, o ideal seria que as pastas fossem organizadas com o extrato comprovando a alimentação no SIASG; as planilhas de medição devidamente preenchidas, datadas e assinadas pelos responsáveis; certidões e declarações que comprovem a regularidade da pessoa jurídica; relação de empregados bem como comprovação dos recolhimentos previdenciários e ao FGTS; comprovante dos pagamentos dos salários; cópia da nota fiscal devidamente atestada referente à parcela medida; Termo de Recebimento Provisório da parcela/etapa; Relatório da Vistoria e da Medição contendo as fotos do andamento da mesma; bem como todos os documentos que se fizerem necessários para o fiel registro do andamento da obra. Há de se informar que tais recomendações visam o aprimoramento dos controles primários do setor de tal sorte que os autos do contrato possam ser compulsados por qualquer pessoa que entenderá e será capaz de verificar cada uma das medições e o andamento da execução da obra sem qualquer interlocução.



Ainda com relação às medições, cabe aqui o apontamento do fato de que foram encontradas planilhas de medição elaboradas pelo setor responsável sem data. Tal fato, que foi observado na primeira medição do contrato 84/2013, espelha fragilidade, pois dificulta a verificação de quando a mesma foi realizada.

Por fim, cabe ressaltar a reincidência do setor responsável em não alimentar o Sistema Integrado de Monitoramento do Ministério da Educação – SIMEC, no módulo monitoramento de obras. Tal fato já foi apontado no Relatório de Auditoria nº 05/2013, o setor manifestou concordância com o apontamento e se prontificou a regularizar a situação, contudo não foi o que se observou nas análises feitas quando da realização dos trabalhos por esta Auditoria Interna.

Para fins de checagem, foram feitas análises junto ao SIMEC de todas as obras e serviços de engenharia que integraram o escopo de análise desta Auditoria Interna. Todas as obras contam com o registro inicial, contudo nenhuma delas está sendo devidamente alimentada e atualizada pelo setor responsável. São várias as impropriedades na alimentação, sempre no sentido de falta de informações e nunca de informações errôneas, vejamos: algumas das obras que já estão em execução ainda apresentam situação cadastrada “*em licitação*”; obras já finalizadas e que estão cadastradas como se estivessem em execução; ausência de alimentação do sistema com as devidas medições; ausência do registro das fotos de cada uma das etapas; dentre outras.

A alimentação do SIMEC é de suma importância ao passo que viabiliza o devido acompanhamento pelos órgãos de controle junto ao MEC, bem como por esta Auditoria Interna. Além do mais, a correta alimentação elide a necessidade de se ficar buscando informações junto aos setores responsáveis, uma vez que as mesmas já poderiam estar perfeitamente disponibilizadas no sistema otimizando as rotinas internas e corroborando para um acompanhamento mais efetivo por parte desta Auditoria Interna, assim como dos órgãos responsáveis pelos controles internos administrativos junto ao MEC.

5. CONCLUSÃO

Os trabalhos de auditoria realizados nas rotinas internas dos setores responsáveis pela execução e fiscalização dos contratos de obras e serviços de engenharia espelharam uma boa gestão do setor responsável pela execução dos



processos licitatórios, o qual mostrou-se eficiente e dentro dos preceitos legais na execução das suas rotinas.

Por outro lado os trabalhos mostraram fragilidades desde a atuação da comissão de licitação quando da análise das propostas, passando pelo setor de contratos que novamente apresentou algumas falhas formais na consecução das suas rotinas, a fiscalização e gestão do contrato que também apresentaram falhas formais na consecução das suas atividades e culminando nas falhas de alimentação do SIMEC e no arquivamento de documentos.

Embora as incorreções apontadas neste relatório não tenham gerado danos ao erário, os setores responsáveis devem se atentar para que as mesmas não mais ocorram e acabem por ocasionar falhas maiores em decorrência de impropriedades nas suas rotinas internas.

6. MANIFESTAÇÃO DO SETOR RESPONSÁVEL E APRECIÇÃO DA AUDITORIA INTERNA

Através do Memo. UNIFAL-MG/AUDIN/Nº 24/2014 e Memo. UNIFAL-MG/AUDIN/Nº 25/2014, datados de 30/05/2014, foi encaminhado o Relatório de Auditoria Preliminar a Pró-Reitoria de Administração e Finanças e Pró-Reitoria de Planejamento, Orçamento e Desenvolvimento Institucional, para manifestação acerca dos apontamentos e recomendações.

A Pró-Reitoria de Administração e Finanças, através do Memorando PROAF 068/2014, datado de 10/06/2014, encaminhou manifestação da seguinte forma:

Em resposta as recomendações contidas no Relatório de Auditoria Preliminar nº 02/2014 do dia 30/05/2014, manifestamos que:

2) Ratifica-se a recomendação de que todos os prazos especificados no contrato sejam devidamente observados pelo setor responsável.

Os prazos especificados nos contratos serão devidamente observados.

3) Com relação à apresentação dos documentos comprobatórios da Garantia e do Seguro Contra Riscos de Engenharia, que os mesmos sejam apresentados tempestivamente e com o período de cobertura coincidente com o de execução.

Serão revistos os prazos de apresentação dos documentos comprobatórios da Garantia e do Seguro Contra Riscos de Engenharia.



4) Que o setor atente-se para o fato de substituir as informações pertinentes a cada contrato quando da utilização de “modelos padrões” (Ctrl c e Ctrl v).

O Setor de Contratos adotará rotinas mais eficientes de conferência dos serviços do setor.

7) Que os Termos de Recebimento Provisório e Definitivo sejam tempestivamente juntados aos controles do setor, lembrando-se de manter cópia no corpo dos autos do contrato.

Os termos de recebimentos provisórios e definitivos serão juntados tempestivamente aos contratos.

8) Que seja efetivada a otimização das rotinas internas do setor responsável pela gestão de contratos com relação ao arquivamento de documentos referentes à execução do objeto contratado.

O Setor de Contratos adotará a rotina de arquivamento proposta por este órgão de Auditoria.

11) Que sejam adotadas rotinas em todos os setores no sentido de se aprimorar os controles internos de tal sorte que sejam evitadas falhas formais como aquelas descritas no corpo do presente relatório.

A Pró-Reitoria de Administração e Finanças adotará rotinas para cada vez mais aprimorar os controles internos desta Pró-Reitoria.

A Pró-Reitoria de Planejamento, Orçamento e Desenvolvimento Institucional, através do Memo. Proplan 166/2014, datado de 11/06/2014, encaminhou manifestação da seguinte forma:

Tendo em vista as recomendações expostas por V. S^a a esta Pró-Reitoria, por meio do Relatório de Auditoria Preliminar nº 02/2014 – Obras e Serviços de Engenharia apresentamos-lhes os apontamentos.

A PROPLAN, junto com CPO vem desenvolvendo ações de melhorias nas rotinas administrativas, que pode ser confirmado pela criação da comissão de padronização e normatização da execução e fiscalização de obras através da Portaria nº 1753/2013.

Ratificando quanto aos itens 1, 5, 6, 9, 10 e 11, que são de responsabilidade da Pró-Reitoria de Planejamento, Orçamento e Desenvolvimento Institucional corroborada pela Coordenadoria de Projetos e Obras:

Item 1 – A Capacidade técnica de um serviço é sempre observada pautando-se pela razoabilidade para não lesar o interesse da Administração, bem como a legislação vigente. Seguindo este preceito vale ressaltar o que leciona Marçal Justen Filho (2010, p. 441)

“Em primeiro lugar, não há cabimento em impor a exigência de que o sujeito tenha executado no passado obra ou serviço exatamente idêntico ao objeto da licitação. Parece evidente que o sujeito que executou obra ou serviço exatamente idêntico preenche os requisitos para disputar o certame e deve ser habilitado. Mas



também se deve reconhecer que a idoneidade para executar o objeto licitado pode ser evidenciada por meio da execução de obras ou serviços similares, ainda que não idênticos. Em outras palavras, a Administração não pode exigir que o sujeito comprove experiência anterior na execução de um objeto exatamente idêntico àquele licitado – a não ser que exista alguma justificativa lógica, técnica ou científica que dê respaldo a tanto”.

Para se ter um norteador numérico, pode-se citar a jurisprudência do TCU, no sentido de que a experiência anterior não deve ultrapassar 50% do objeto. Essa regra, contudo, não é absoluta, pois a Corte se pauta pela razoabilidade no caso concreto. Destaca-se o seguinte julgado (BRASIL, TCU, 2013c):

“Constitui irregularidade a exigência, em edital de procedimento licitatório, de comprovação de capacidade técnica-operacional em percentual mínimo superior a 50% dos quantitativos dos itens de maior relevância da obra ou serviço, salvo em casos excepcionais, cujas justificativas deverão estar tecnicamente explicitadas no processo administrativo anterior ao lançamento do respectivo edital, ou no próprio edital e seus anexos, em observância ao inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal; inciso I do § 1º do art. 3º e inciso II do art. 30 da Lei 8.666/93”.

Ainda assim, será observado com mais atenção os atestados buscando evitar problemas futuros no processo de execução de obras e serviços de engenharia.

Item 5 – Vale ressaltar que os termos aditivos são permitidos pela legislação e que esta Pró-Reitoria não utiliza desta ferramenta indiscriminadamente, mas sempre na preservação do interesse público.

A PROPLAN reconhece que a melhoria dos processos gerenciais deve ser contínua, mesmo com recursos humanos circunscritos, número elevado de obras em virtude da expansão universitária que vem ocorrendo, limitação orçamentária, projetos com necessidade de serem executados em várias fases, prazos exíguos para a elaboração, ainda assim, a equipe da CPO está preocupada com as melhorias nas rotinas e buscando reduzir o número de termos aditivos. Ressalta-se, para tanto, que o processo de planejamento de uma obra é exaustivamente discutido com os interessados, mas com a ressalva de que existe uma evolução de conceitos e ideias que geram mudanças já que obras de engenharia podem se estender por longos períodos para sua finalização.

É importante ressaltar que com a inclusão de Ação Orçamentária referente à expansão universitária no Plano Plurianual (PPA) 2012-2015 é possível que uma obra seja empenhada parte em um exercício e parte em outro, assim como, iniciar obras com o orçamento vigente para terminar as fases seguintes com o orçamento de outro exercício. Este mecanismo permite um melhor aproveitamento do orçamento anual e evita o empenho de grandes valores para uma única empresa correndo o risco de perdas orçamentárias caso a empresa não cumpra com o estabelecido em contrato. Este mecanismo colabora também para que não seja inscritos em restos a pagar grandes valores que ultrapassarão inclusive mais de um exercício. Entretanto é importante salientar as



intempéries que estes mecanismos enfrentam como, por exemplo, a Lei Orçamentária (LOA) de 2013, aprovada somente no dia 04-04-2013 (documento anexo). Por outro lado o prazo para empenhos das dotações orçamentárias foi de 24 de novembro de 2013 (Portaria Nº 5, de 22 de outubro de 2013, cópia anexa), transformando o prazo da LOA 2013 em menos de 8 (oito) meses. Lembrando que enquanto a LOA não é sancionada os recursos de capital não são liberados e, que, a abertura de novas licitações ficam comprometidas quando não se tem uma previsão de aprovação da LEI. Destaca-se ainda, principalmente no que tange a execução de obras por meio de fases, que embora nota-se ganhos em termos de agilidade, uma vez que, adianta-se fases com o objetivo de otimizar os recursos orçamentários existentes e dar início às obras que serão encerradas no exercício seguinte, há riscos de atrasos nos processos licitatórios, como também de aprovação da Lei. Dessa forma, quando há necessidade de antecipação de fases nas obras é no intuito de evitar danos, já que nem sempre podemos prever o momento que será executado as fases restantes previstas. Mesmo com o atraso de uma fase seguinte é importante salientar que o ganho de prazo já ocorreu uma vez que a obra já foi iniciada.

Item 6 – Será solicitada a comissão de padronização e normatização de execução e fiscalização de obras a adoção desses itens para que sejam incluídas nas normas para termos aditivos, pautando por justificativas mais amplas e relatos das necessidades dos atos administrativos.

Item 9 – Considerando o lapso da falta da data em uma planilha específica de realização da medição será observado atentamente para que não ocorra novamente.

Item 10 – A PROPLAN está implantando uma nova metodologia para a perfeita alimentação do SIMEC. Novos responsáveis foram cadastrados, conforme anexo, e estão sendo capacitados para esta efetivação. Foi determinado que os fiscais responsáveis pelas obras alimentem o SIMEC espelhando o andamento desta.

Tal medida foi necessária devido aos atrasos preenchimento da servidora Stella Sulz Barbosa Borges, ocupante do cargo de Engenheiro-Área, responsável pela alimentação dos dados das obras contratadas por esta Instituição. A servidora foi questionada pelo não cumprimento da ação e foi solicitado a ela que a atualização fosse realizada dentro de prazo estabelecido.

Em momento posterior esta Pré-Reitoria percebeu que os dados não estavam sendo lançados constatando atrasos de 83 (oitenta e três) dias e obras finalizadas e em processo de licitação pelo SIMEC.

Vale ressaltar que o servidor Lucas Cezar Mendonça e posteriormente o servidor Anézio Eugênio de Faria Júnior efetivavam esta ação e mantinham a correta alimentação dos dados no sistema. Porém a mudança na alimentação do sistema foi transferida para o cargo de Engenheiro no intuito de relatórios mais técnicos, conforme o sistema exige.

Item 11 – Esta Unidade vem desenvolvendo ações de melhorias nas rotinas administrativas conforme relatada



anteriormente com a criação da comissão de normatização e padronização de execução e fiscalização de obras e serviços de engenharia.

Com relação às manifestações dos setores responsáveis, vimos mencionar que a PROAF acatou todas as recomendações desta Auditoria Interna e se comprometeu a atender todas elas.

A PROPLAN a seu turno manifestou-se sobre diversos pontos do relatório, contudo se comprometeu também a observar os apontamentos desta Auditoria Interna. Sobre as manifestações da PROPLAN há de se tecer alguns comentários: inicialmente com relação à celebração de termos aditivos, o que se observa das análises feitas por este setor é que essa é uma prática recorrente e constante na Instituição. É cediço que o interesse público é sempre observado na celebração do mesmo. Contudo, o que se levanta aqui é a utilização de aditivos para suprir falhas no planejamento da obra como os casos relatados (aditivo para efetivar a ligação de água e energia elétrica no canteiro de obra e a efetivação de escoamento de água pluvial na construção em andamento). O que se aponta no presente trabalho não são falhas no planejamento orçamentário, mas sim no planejamento da obra em si e sua execução.

Por fim, com relação á alimentação do SIMEC, como a mesma será realizada por terceirizados (conforme informação prestada pelo próprio setor) tendo em vista o exíguo quadro de pessoal do setor, sugere-se que haja uma verificação periódica por parte de servidor lotado no setor no intuito de se garantir a fiel, tempestiva e correta alimentação dos dados e fases da obra.

7. RECOMENDAÇÕES CONSOLIDADAS APÓS MANIFESTAÇÃO

- 1) Que a Instituição quando da análise e avaliação da capacidade técnica-operacional de pessoa jurídica para a consecução de obras e serviços de engenharia se atente para a similaridade entre o objeto contratado e o constante do Atestado de Capacidade Técnica, assim como verifique a suficiência do referido atestado para a efetiva qualificação da pessoa jurídica a ser contratada;
- 2) Ratifica-se a recomendação de que todos os prazos especificados no contrato sejam devidamente observados pelo Setor Responsável;



- 3) Com relação à apresentação dos documentos comprobatórios da Garantia e do Seguro Contra Riscos de Engenharia, que os mesmos sejam apresentados tempestivamente e com período de cobertura coincidente com o de execução;
- 4) Que o setor atente-se para o fato de substituir as informações pertinentes a cada contrato quando da utilização de “modelos padrões” (Ctrl c e Ctrl v);
- 5) Que a Instituição otimize suas rotinas internas de planejamento de tal sorte que se abstenha de usar Termos Aditivos para suprir falhas de planejamento;
- 6) Que as solicitações de celebração de aditivos venham devidamente acompanhado de justificativas que além de mencionar a necessidade da aditivação justifique o porque da sua necessidade;
- 7) Que os Termos de Recebimento Provisório e Definitivo sejam tempestivamente juntados aos controles do setor, lembrando-se de manter cópia no corpo dos autos do contrato;
- 8) Que seja efetivada a otimização das rotinas internas do setor responsável pela gestão de contratos com relação ao arquivamento de documentos referentes à execução do objeto contratado;
- 9) Que o setor responsável pela realização das medições e pela competente elaboração da planilha de medição se abstenha de fazê-lo sem acostar na mesma a data da sua realização;
- 10) Que o setor responsável implemente rotinas internas no sentido de se efetivar a competente e tempestiva alimentação do SIMEC de todos os dados de cada uma das obras contratadas pela Instituição.
- 11) Que sejam adotadas rotinas em todos os setores no sentido de se aprimorar os controles internos de tal sorte que sejam evitadas falhas formais como aquelas descritas no corpo do presente relatório.

Alfenas, 17 de junho de 2014.

RODOLFO MARQUES GRECHI
Matrícula SIAPE nº 1939074
Membro Equipe de Apoio

JEFERSON ALVES DOS SANTOS
Matrícula SIAPE nº 1555750
Auditor Chefe da UNIFAL-MG