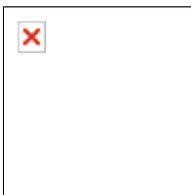


Instruções para impressão:

Para obter um melhor resultado na impressão dos relatórios, configure no navegador **(Arquivo >> Configurar Página)**:

- * Marcar "Imprimir cores e imagens do plano de fundo";
- * Definir margens superior, inferior: 20mm ou 2cm;
- * Definir margens esquerda e direita: 0mm ou 0cm;
- * Definir apenas o rodapé inferior direito como: Página # de #;
- * Definir as outras informações de cabeçalho e rodapé como: "em branco";



**PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO
SECRETARIA FEDERAL DE CONTROLE INTERNO**

TIPO DE AUDITORIA : ACOMPANHAMENTO DA GESTÃO
UNIDADE AUDITADA : UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DE PERNAMBUCO
CÓDIGO : 153165
CIDADE : Recife/PE
RELATÓRIO Nº : 254892
UCI 170063 : CONTROLADORIA REGIONAL DA UNIÃO NO
ESTADO DE PERNAMBUCO

RELATÓRIO DE AUDITORIA

Senhor Chefe,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço nº 254892, apresentamos os resultados dos exames realizados sob atos e conseqüentes fatos de gestão, ocorridos na supra-referida, no período de 01/01/2010 a 31/10/2010.

I – ESCOPO DO TRABALHO

2. Os trabalhos foram realizados na Sede da Unidade Gestora em Recife-PE, no período de 11/11 a 24/12/2010, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao serviço público federal, objetivando o acompanhamento preventivo dos atos e fatos de gestão ocorridos no período de abrangência do trabalho, qual seja, 01/01/2010 a 31/10/2010. Nenhuma restrição foi imposta aos nossos exames.

3. Os trabalhos de auditoria foram realizados por amostragem, sendo que a seleção de itens auditados observarem como critérios a materialidade, relevância e criticidade dos registros e despesas, além do que decorreu de análise preliminar desta regional da CGU nos editais de licitação da unidade.

II - RESULTADO DOS EXAMES

1 - BRASIL UNIVERSITÁRIO

1.1 SUBÁREA - FUNCIONAMENTO DE CURSOS DE GRADUAÇÃO

1.1.1 ASSUNTO - PROCESSOS LICITATÓRIOS

1.1.1.1 INFORMAÇÃO 001

Decorrente de análise preliminar realizada por esta regional da CGU no edital de licitação referente à Concorrência nº 02/2010, que teve como objeto a realização das segundas etapas das obras de construção da Casa dos Estudantes e dos prédios de Gastronomia e do Centro de Ensino de Graduação em Exatas e da Natureza (CEGEN), emitiu-se a Nota de Auditoria nº 243.309/003, de 11/08/2010, ocasião em que, diante de diversas falhas levantadas naquele documento, dentre as quais a estratégia adotada pela universidade de fazer uma única licitação, com um único item, para executar três obras distintas, não atendendo o disposto no §1º do art. 23 da Lei nº 8.666/1993 e contrariando a Súmula 247 do Tribunal de Contas da União (TCU), recomendou-se que a licitação fosse suspensa com vistas à sua reformulação.

Constatou-se, também, que dito procedimento estava em desacordo com os princípios norteadores das licitações públicas, estabelecidos no art. 3º da Lei nº 8.666/1993, quais sejam: da isonomia e da seleção da proposta mais vantajosa para a administração, uma vez que pode ter impedido a participação de empresas que, embora não dispo de capacidade para a execução da totalidade do objeto, poderiam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas.

No entanto, como a UFRPE decidiu dar continuidade ao certame, esta CGU emitiu a Nota Técnica nº 2129/2010/AUD/CGUPE, de 15/09/2010, propondo a realização de ação de controle para melhor examinar os procedimentos adotados pela universidade naquela licitação, resultando na emissão da Ordem de Serviço nº 254892.

Conforme consta dos autos pertinentes àquela Concorrência, a empresa que apresentou o menor preço global foi a Usina de Obras Empreendimentos Ltda. (CNPJ 07.826.791/0001-52), cuja proposta final para executar as três obras foi R\$ 4.989.054,65.

Verificando o Processo Administrativo correspondente, de nº 23082.008170/2010, disponibilizado em atenção à Solicitação de Auditoria nº 254892/01, de 11/11/2010, nota-se que não consta que o contrato tenha ainda sido assinado, contudo, verifica-se que a UFRPE adjudicou o objeto e homologou o certame, bem como providenciou a emissão das notas de empenho, de nºs 032217 e 032218, ambos de 09/11/2010, respectivamente no valor de R\$ 1.536.000,00 e R\$ 3.450.113,93 (às folhas 1181 e 1182 do anexo II daquele Processo).

Relevante registrar, ademais, que a execução das primeiras etapas das obras do prédio do CEGEN, antes denominado como dos Departamentos de Estatística, Informática e de Matemática, objeto da Concorrência nº 01/2007 (Processo nº 23082.012282/2007), e da Casa dos Estudantes, relativa à Tomada de Preços nº 06/2008 (Processo nº 23082.018455/2008), também ficou a cargo daquela mesma empresa, a Usina de Obras Empreendimentos Ltda.

Quanto à primeira etapa do Prédio de Gastronomia, apuramos que a obra ficou sob a responsabilidade da Fundação Apolônio Salles (FADURPE), fundação de apoio à UFRPE,

contratada sem licitação, nos termos do Contrato nº 62/2005, de 27/12/2005, tendo aquela fundação subcontratado a Kaizen Construções e Incorporações Ltda. para executar os serviços.

Oportuno consignar que o argumento utilizado, à época, para a contratação direta da FADURPE foi descabido, eis que a atividade de construção não se enquadra na expressão "desenvolvimento institucional" de que trata a Lei nº 8.958/1994.

Importa, por fim, registrar que esta regional da CGU também realizou, no âmbito da UFRPE, recente fiscalização nas obras do REUNI, decorrente das Ordens de Serviço nºs 241101, 241180 e 241268, quando examinou a 1ª etapa das obras de construção da Casa dos Estudantes, ocasião em que, no mesmo sentido daquela outra manifestação da CGU, recomendou a suspensão do Procedimento Licitatório - Concorrência nº 02/2010, ainda em andamento naquela ocasião, visto ter identificado diversas irregularidades, ainda não suficientemente esclarecidas, relacionadas a 1ª etapa e 2ª etapa das obras de construção da Casa dos Estudantes. Ainda durante a fase do estabelecimento de recomendações conjuntas com vistas à estabelecer compromissos pela UFRPE, o gestor discordou da recomendação e do posicionamento da auditoria e não houve consenso na busca de soluções conjuntas, conforme descrito abaixo:

" Pugnamos pela manutenção dos itens e, conseqüentemente, da licitação, uma vez os mesmos dizem respeito aos serviços de entorno da obra, englobando a construção de guaritas e muros, equipamentos de acessibilidade, arruamento e calçadas, bem como a demolição de prédio adjacente, ficando, desta forma, patente a pertinência de sua inclusão na 2ª fase da obra"

Por fim, quanto à recomendação desta regional da CGU, feita por ocasião das fases de publicação de edital e do Processo Licitatório, no sentido da necessidade de suspender a licitação para corrigir as diversas inconsistências que foram levantadas nos trabalhos de auditoria e de fiscalização, esclarecemos que a adoção de tal iniciativa é de inteira responsabilidade dos dirigentes da UFRPE.

Nesse sentido a Nota de Auditoria n.º **243.309/003** encaminhada à UFRPE de 11 de agosto de 2010 sobre a suspensão do Edital da Concorrência 02/2010:

" Na oportunidade, ressaltamos que as recomendações formuladas por esta Controladoria, ainda que não vinculem os gestores quanto à implementação das ações propostas, visam aprimorar os processos analisados, contribuindo, assim, para uma maior eficácia da contratação e para uma gestão pública de qualidade."

1.1.1.2 CONSTATAÇÃO 002

A UFRPE não realizou ou apresentou estudos técnicos preliminares ao Projeto Básico

Examinando a documentação constante do processo da Concorrência nº 02/2010, não se identificou a existência de estudos técnicos preliminares ao Projeto Básico.

Esses estudos servem para comprovação da viabilidade da obra, subsidiando a confecção do Projeto Básico, nos termos do art. 6º, IX, da Lei nº 8.666/93.

Citado dispositivo determina que o Projeto Básico deve estar baseado nas indicações dos estudos técnicos preliminares que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução.

Importante mencionar que depois de verificar os processos de licitação pertinentes às primeiras etapas das obras do objeto da Concorrência nº 02/2008 e da Tomada de Preços nº 06/2008, evidenciou-se, igualmente, que nessas etapas não foram realizados os referidos estudos, conforme Relatórios nº 241101 e nº 241102, referentes à avaliação do Programa REUNI.

CAUSA:

Não realização dos estudos preliminares estabelecidos no art. 6º, inciso IX, da Lei nº 8.666/1993.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:

A UFRPE, questionada sobre o assunto por meio da Solicitação de Auditoria nº 254892/02, de 10/12/2010, assim se manifestou por meio do Ofício nº 408/2010-GR, de 07/12/2010: “A esse respeito enfatizamos que ditos estudos foram feitos de forma aprofundada, e, se houveram falhas, foram meramente formais.

É importante ressaltar que as regras que disciplinaram a licitação em referência possibilitaram a segura e ampla competitividade, sem que tenha havido impugnações anteriores pelas Licitantes, o que demonstra a plena possibilidade e clareza de identificação do objeto licitado.

A esse respeito já se destaca que em momento algum a Controladoria questiona os preços apresentados no processo licitatório, pois inegavelmente se encontram perfeitamente adequados ao objeto licitado. Ou seja, já se afasta a possibilidade de prejuízo ao ente público.

Por outro lado, a sugestão de revogação do processo não se justifica, pois não acarretará economia ao ente licitante, sendo o caso justamente reverso, acarretará a demora na realização de obras necessárias à melhoria das atividades da UFRPE, além de violar frontalmente os princípios da razoabilidade e eficiência do ato administrativo.

Como dito, se, para a Controladoria, os estudos preliminares poderiam ter sido mais aprofundados, esclarece-se que tais foram feitos à exaustão, em repetidas reuniões com corpo de engenharia, arquitetos, assessoria jurídica, enfim, de todos os modos possíveis a identificar e confirmar a necessidade da obra e a abertura do processo licitatório com o objeto na forma que foi apresentado.

Acresce-se que também o TCU já manifestou seu posicionamento em diversos e reiterados arestos de que é admissível o detalhamento do serviço em documento que não tenha no preâmbulo a nomenclatura projeto básico, ou seja, admitindo a comprovação da realização dos estudos e do próprio projeto sem apego ao formalismo exacerbado. Vejamos a transcrição desse posicionamento,

colhido da obra Vede-mécum de Licitações e Contratos, de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, pg. 145, *in litteris*:

“**Formalismo** – projeto básico – nomenclatura

Nota: o TCU aceitou o detalhamento do serviço em documento que não tinha no preâmbulo a nomenclatura projeto básico, embora a rigor seja exigida pela Lei nº 8.666/93.

Fonte: TCU. Processo TC nº002.431/96-3; TC nº002.751/96-8; TC nº005.722/96-9. Decisão nº420/1996-Plenário.”

Por tais razões é que não se pode concordar com a posição da Controladoria, sugerindo a revogação da licitação pela suposta ausência de estudos técnicos preliminares ao projeto básico.

As razões até aqui expendidas igualmente se prestam a supedanear a idêntica ausência de guarida e acatamento ao item n. 2 do ofício em referência, pois afirma que a UFRPE não elaborou memórias de cálculo para os elementos do projeto, bem como lançou o edital de licitação sem que o Projeto Básico tivesse os elementos necessários.

Ora, a UFRPE elaborou memórias de cálculo para os elementos do projeto, como também o edital da licitação tinha sim o projeto básico, com todos os elementos necessários, reafirmando-se que a perfeita identificação do objeto licitado se encontra tão claro que não se vislumbra a apresentação de impugnações por parte das licitantes no processo, por mais aberto que tenha sido.

Buscou-se a mais ampla competitividade no certame, atentando para a economia dos recursos públicos, sem que tenha sido recebida qualquer impugnação ou mesmo pedido de esclarecimento dos licitantes ou eventuais interessadas, comprovando que, diferentemente do que entendeu a fiscalização, o projeto básico forneceu aos licitantes todas as informações necessárias para a composição dos preços dos serviços.

Não podemos concordar com as conclusões da Controladoria a esse respeito, tendo em vista, ao que aparenta, talvez não tenha ficado claro apenas para a fiscalização que se debruça sob o caso, *data vênia*, a despeito transparente disposição de todos os que participaram da elaboração da licitação em referência em tentar acompanhá-la *in loco* e de disponibilizar toda a documentação solicitada.

ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:

O argumento de que os licitantes não impugnaram o edital não justifica a ausência da providência de realização dos estudos preliminares, que são claramente exigidos na Lei nº 8.666/1993, não se tratando, ademais, de “apego ao formalismo exacerbado” por parte da CGU como afirma a UFRPE.

A fase preliminar de planejamento de uma contratação está prevista no art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993 e destina-se a:

- 1) estabelecer a justificativa da necessidade dos serviços, em harmonia com o planejamento institucional e com o planejamento, inclusive quanto à compatibilidade estratégica e à previsão orçamentária;
- 2) estabelecer a relação entre a demanda e o que é necessário de contratar, a qualidade exigida e o prazo de entrega;

- 3) assegurar a viabilidade técnica da contratação;
- 4) demonstrar os resultados a serem alcançados em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos disponíveis (análise de impacto e de custo/benefício);
- 5) assegurar o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento e o melhor aproveitamento dos recursos disponíveis.

É com base nesses estudos que o administrador se certifica que todos os elementos necessários à tomada de decisão estão bem fundamentados, se o modelo de prestação de serviços sugerido é adequado e plenamente compatível, especialmente do ponto de vista legal e, assim, tem condições de decidir, com base em elementos claramente delineados.

O processo administrativo apresentado demonstra que a UFRPE dispensou a realização desses estudos, desatendendo aquele dispositivo da Lei nº 8.666/1993, razão pela qual fica mantida a constatação.

RECOMENDAÇÃO: 001

Cumprir o 6º, IX, da Lei nº 8.666/93, somente licitando obras quando o Projeto Básico estiver baseado em indicações dos estudos técnicos preliminares que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução.

1.1.1.3 CONSTATAÇÃO 003

A UFRPE não elaborou memórias de cálculo para os elementos do projeto, bem como lançou o edital de licitação sem que o Projeto Básico tivesse os elementos necessários

Examinando a documentação constante do processo da Concorrência nº 02/2010, não se identificou a existência das memórias de cálculo para os elementos do projeto. A Memória de Cálculo serve para demonstrar que o projeto é lastreado por cálculos realizados com o intuito de saber que material deve ser utilizado, assim como a forma que ele deve ser empregado e as suas dimensões. A memória de cálculo deve comprovar que o Projeto, e conseqüentemente a obra, apresenta, além dos requisitos mínimos de segurança, o tratamento adequado para a economicidade de materiais, mão-de-obra e equipamentos, atendendo o estipulado no art. 6º, IX, da Lei nº 8.666/93.

Somente com esta memória de cálculo será atendido o disposto no art. 6º, IX, “f”, da Lei nº 8.666/1993, o qual determina que o orçamento detalhado do custo global da obra deve estar fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados.

Os projetos que estão juntados aos autos correspondentes, que serviram de base para realização da licitação e formulação das propostas de preços, foram exclusivamente os de arquitetura, que, inclusive, não possuem indicativos de que tenham sido aprovados pela Prefeitura da cidade do Recife, como legalmente deveriam. Ademais, foi juntado aos autos Memorial Descritivo e Especificações Técnicas únicos para o conjunto das três obras que, por serem na prática distintas, não trazem o necessário detalhamento das particularidades de cada um dos empreendimentos.

Ressalte-se que o Projeto Básico, entre outras finalidades, deve fornecer ao licitante todas as informações necessárias para a composição dos preços dos serviços. A mera disponibilização de projetos arquitetônicos não atendem às disposições da lei das licitações públicas, tendo em vista que a ausência de outros elementos impede que se determinem variáveis que influenciam no preço dos serviços a serem contratados.

A Lei n. 8.666/1993 (art. 6º, inciso IX) é clara ao determinar que o projeto básico deve possibilitar a avaliação do custo da obra. Não se pode estabelecer o custo de um empreendimento sem que os projetos de estrutura e de instalações estejam completamente especificados no projeto básico.

Oportuno mencionar que a ausência desses elementos básicos ocorreu, igualmente, no edital da Tomada de Preços nº 06/2008, atinente a 1ª etapa de uma das obras da concorrência em exame, a da Casa dos Estudantes, resultando em elevadas e injustificadas mudanças no orçamento inicial daquela etapa da obra, em face de o projeto básico não ter previsto os elementos suficientes à completa caracterização do empreendimento, conforme Relatório nº 241101, referente à avaliação do programa REUNI.

CAUSA:

Projeto Básico inconsistente, desatendendo o estabelecido no art. 6º, IX, “f”, da Lei nº 8.666/1993.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:

A UFRPE, questionada sobre o assunto por meio da Solicitação de Auditoria nº 254892/02, de 10/12/2010, assim se manifestou por meio do Ofício nº 408/2010-GR, de 07/12/2010: “A esse respeito enfatizamos que ditos estudos foram feitos de forma aprofundada, e, se houveram falhas, foram meramente formais.

É importante ressaltar que as regras que disciplinaram a licitação em referência possibilitaram a segura e ampla competitividade, sem que tenha havido impugnações anteriores pelas Licitantes, o que demonstra a plena possibilidade e clareza de identificação do objeto licitado.

A esse respeito já se destaca que em momento algum a Controladoria questiona os preços apresentados no processo licitatório, pois inegavelmente se encontram perfeitamente adequados ao objeto licitado. Ou seja, já se afasta a possibilidade de prejuízo ao ente público.

Por outro lado, a sugestão de revogação do processo não se justifica, pois não acarretará economia ao ente licitante, sendo o caso justamente reverso, acarretará a demora na realização de obras necessárias à melhoria das atividades da UFRPE, além de violar frontalmente os princípios da razoabilidade e eficiência do ato administrativo.

Como dito, se, para a Controladoria, os estudos preliminares poderiam ter sido mais aprofundados, esclarece-se que tais foram feitos à exaustão, em repetidas reuniões com corpo de engenharia, arquitetos, assessoria jurídica, enfim, de todos os modos possíveis a identificar e confirmar a necessidade da obra e a abertura do processo licitatório com o objeto na forma que foi apresentado.

Acresce-se que também o TCU já manifestou seu posicionamento em diversos e reiterados arestos de que é admissível o detalhamento do serviço em documento que não tenha no preâmbulo a

nomenclatura projeto básico, ou seja, admitindo a comprovação da realização dos estudos e do próprio projeto sem apego ao formalismo exacerbado. Vejamos a transcrição desse posicionamento, colhido da obra Vede-mécum de Licitações e Contratos, de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, pg. 145, *in litteris*:

“**Formalismo** – projeto básico – nomenclatura

Nota: o TCU aceitou o detalhamento do serviço em documento que não tinha no preâmbulo a nomenclatura projeto básico, embora a rigor seja exigida pela Lei nº 8.666/93.

Fonte: TCU. Processo TC nº002.431/96-3; TC nº002.751/96-8; TC nº005.722/96-9. Decisão nº420/1996-Plenário.”

Por tais razões é que não se pode concordar com a posição da Controladoria, sugerindo a revogação da licitação pela suposta ausência de estudos técnicos preliminares ao projeto básico.

As razões até aqui expendidas igualmente se prestam a supedanear a idêntica ausência de guarida e acatamento ao item n. 2 do ofício em referência, pois afirma que a UFRPE não elaborou memórias de cálculo para os elementos do projeto, bem como lançou o edital de licitação sem que o Projeto Básico tivesse os elementos necessários.

Ora, a UFRPE elaborou memórias de cálculo para os elementos do projeto, como também o edital da licitação tinha sim o projeto básico, com todos os elementos necessários, reafirmando-se que a perfeita identificação do objeto licitado se encontra tão claro que não se vislumbra a apresentação de impugnações por parte das licitantes no processo, por mais aberto que tenha sido.

Buscou-se a mais ampla competitividade no certame, atentando para a economia dos recursos públicos, sem que tenha sido recebida qualquer impugnação ou mesmo pedido de esclarecimento dos licitantes ou eventuais interessadas, comprovando que, diferentemente do que entendeu a fiscalização, o projeto básico forneceu aos licitantes todas as informações necessárias para a composição dos preços dos serviços.

Não podemos concordar com as conclusões da Controladoria a esse respeito, tendo em vista, ao que aparenta, talvez não tenha ficado claro apenas para a fiscalização que se debruça sob o caso, *data vênia*, a despeito transparente disposição de todos os que participaram da elaboração da licitação em referência em tentar acompanhá-la *in loco* e de disponibilizar toda a documentação solicitada.

ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:

A UFRPE afirma que se houve falhas, foram meramente formais e sustenta que elaborou memórias de cálculo para os elementos do projeto e que o edital da licitação tinha o projeto básico com todos os elementos necessários a perfeita identificação do objeto licitado, argumentando, ainda, que o procedimento “se encontra tão claro que não se vislumbra a apresentação de impugnações por parte das licitantes”.

No entanto, tal afirmação não tem suporte documental e é contraditória com o que se identifica dos autos, ficando, desse modo, mantida a constatação.

RECOMENDAÇÃO: 001

Cumprir o art. 6º, IX, f, da Lei nº 8.666/93, que determina que o orçamento detalhado do custo global da obra deve estar fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados.

1.1.1.4 CONSTATAÇÃO 004

Divisão das obras em duas etapas, sem a necessária definição do que comporia o projeto como um todo e de cada uma das etapas previstas

Conforme relatado em outro item deste relatório, a UFRPE iniciou o processo de contratação dos serviços sem possuir um projeto básico consistente, vez que não realizou os estudos técnicos preliminares, não detinha a integralidade dos projetos e o Memorial Descritivo e as Especificações Técnicas foram elaborados para o conjunto das três obras, sem se ater a detalhes peculiares e necessários de cada uma delas.

O que se verifica é que a UFRPE não comprovou que tinha conhecimento dos custos globais de cada um dos empreendimentos, bem como não definiu, de forma adequada, o que comporia cada uma das etapas que pretendia executar.

Representa bem esse equívoco o que se evidenciou na fiscalização da 1ª etapa das obras da Casa dos Estudantes (Tomada de Preços nº 06/2008), que se trata de uma obra inacabada e na prática paralizada (no momento desta auditoria), conforme fotos:







Por ocasião daquela fiscalização, concluiu-se que, decorrente de um conjunto de vários equívocos sucederam-se diversas dúvidas, erros e imprecisões durante a execução das obras, situação que ficou melhor demonstrada quando esta equipe de fiscalização visitou o local e verificou, por exemplo, a ocorrência dos seguintes problemas:

-Diversos serviços, principalmente nos segundos, terceiros e quartos pavimentos, deixaram de ser feitos sob o argumento de que os quantitativos contratados, e especificados na Planilha Orçamentária vigente, teriam se esgotado;

-Nos referidos pavimentos faltaram ser erguidas diversas paredes internas de tijolos e as poucas existentes estavam sem qualquer revestimento, seja de chapisco ou de argamassa;

-Ausência de acabamento da rampa de acesso do térreo ao segundo pavimento (que fica dentro da primeira laje);

-Falta de execução da construção da guarita de segurança, composta por um acesso de pedestres, áreas verdes, uma guarita, um depósito de lixo e um sanitário;e

-Não realização do revestimento externo das fachadas da edificação, em cerâmica, conforme previsto no edital e no Projeto Básico.

Relativamente às obras do CEGEN, um prédio de seis andares, objeto da Concorrência nº 01/2007, esta equipe de auditoria visitou o local, tendo verificado que a obra se encontra, na prática, parada, em que pese ter sido notada a presença de um único funcionário da empresa Usina de Obras no

local, estando a estrutura da edificação executada, com a fachada revestida e com as salas do pavimento térreo em funcionamento, conforme fotos adiante:





Observamos, no entanto, que os elevadores não foram instalados e que os demais pavimentos estão sem acabamento, faltando, por exemplo, o reboco das paredes internas.

É importante registrar que apesar de as obras do CEGEN demonstrarem estar adiantadas, chama a atenção o fato de que o valor da segunda etapa, R\$ 1.900.304,40, representa 81% do que foi gasto no que seria a primeira etapa do empreendimento, que custou R\$ 2.348.100,50, o que se mostra em princípio desproporcional, sendo mais um motivo para que a UFRPE apresente justificativas técnicas para essa diferença de valores, evitando, assim, eventuais gastos desnecessários e até mesmo prejuízos ao erário.

Quanto às obras da primeira etapa do Prédio de Gastronomia, que ficou, indevidamente, sob a responsabilidade da Fundação Apolônio Salles (FADURPE), que subcontratou os serviços a Kaizen Construções e Incorporações Ltda., trata-se, na prática, de um “esqueleto” de estrutura abandonado, com evidentes prejuízos ao erário, conforme fotos adiante:





CAUSA:

A UFRPE iniciou o processo de contratação sem possuir um projeto básico consistente, vez que não realizou os estudos técnicos preliminares e não detinha a integralidade dos projetos.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:

A UFRPE, questionada sobre o assunto por meio da Solicitação de Auditoria nº 254892/02, de 10/12/2010, assim se manifestou por meio do Ofício nº 408/2010-GR, de 07/12/2010: “Também aqui a Controladoria principia reafirmando o que havia dito nos itens antecedentes, questiona a divisão das obras em duas etapas, sem a definição do que comporia o projeto como um todo e a cada uma das etapas previstas, sem, contudo, apontar qualquer prejuízo ou risco. Diferentemente do que concluiu a fiscalização, já foi dito em momentos anteriores que a UFRPE tinha sim pleno conhecimento e definição do projeto como um todo, entretanto foi obrigada a fracionar a execução em respeito ao orçamento disponível e a possibilidade de uso do prédio construído na primeira fase, como de fato já pode ser constatado. Ou seja, não saberia se a segunda fase do projeto seria iniciada no ano seguinte ou três anos seguintes, pois ainda não dispunha dos recursos para tal, mas sabia da sua necessidade, de modo que, em respeito à legislação vigente, esbarrando no orçamento disponível, cuidou de iniciar as obras, que atualmente já servem à administração, e posteriormente, quando dispusesse de recursos para tal, daria continuidade ao projeto, sem acarretar ou ameaçar qualquer dano ou risco aos recursos públicos e se ocorreram falhas, foram meramente formais, que em nada prejudicaram o objeto da licitação, tampouco os recursos públicos envolvidos. Note-se que a fiscalização confirma que a obra já serve aos administrados, pois já vem sendo utilizada. As pequenas alterações foram realizadas dentro das possibilidades legais e com fins a melhor atender aos interesses dos administrados, respeitando-se os limites de recursos disponíveis. Outra constatação, a qual discordamos, a que chegou a fiscalização é a sugestão de suspensão da licitação é a afirmação de que a segunda etapa representa, em termos de custos, 81% do valor da primeira

etapa. Esse comparativo utilizado pela fiscalização da CGU não representa a realidade, pois não considera a elevação dos custos durante tal período, mais uma vez evidenciando a injustificada sugestão de revogação da licitação”.

ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:

A UFRPE, em sua resposta, apresenta os seguintes argumentos:

- 1) A GGU não aponta qualquer prejuízo ou risco.
- 2) A UFRPE tinha sim pleno conhecimento e definição do projeto como um todo, entretanto foi obrigada a fracionar a execução em respeito ao orçamento disponível e a possibilidade de uso do prédio construído na primeira fase, como de fato já pode ser constatado.
- 3) Não saberia se a segunda fase do projeto seria iniciada no ano seguinte ou três anos seguintes, pois ainda não dispunha dos recursos para tal, mas sabia da sua necessidade, de modo que, em respeito à legislação vigente, esbarrando no orçamento disponível, cuidou de iniciar as obras, que atualmente já servem à administração, e posteriormente, quando dispusesse de recursos para tal, daria continuidade ao projeto, sem acarretar ou ameaçar qualquer dano ou risco aos recursos públicos e se ocorreram falhas, foram meramente formais, que em nada prejudicaram o objeto da licitação, tampouco os recursos públicos envolvidos.
- 4) A fiscalização confirma que a obra já serve aos administrados, pois já vem sendo utilizada.
- 5) As pequenas alterações foram realizadas dentro das possibilidades legais e com fins a melhor atender aos interesses dos administrados, respeitando-se os limites de recursos disponíveis.
- 6) Discordância da constatação de a segunda etapa representar, em termos de custos, 81% do valor da primeira etapa, vez que esse comparativo utilizado pela fiscalização da CGU não representa a realidade, pois não considera a elevação dos custos durante tal período.

Relativamente à afirmação de que a UFRPE tinha “conhecimento e definição do projeto como um todo”, não há suporte documental que a sustente, além do que não é o que se evidencia dos documentos constantes dos autos. Em correlação destacamos a utilização de modalidade de licitação indevida para a realização da primeira etapa das obras de construção da Casa dos Estudantes, constatação nº 16.

Quanto ao fato de a CGU não “apontar qualquer prejuízo ou risco”, os indícios estão apontados em diversas outras constatações deste relatório, a exemplo de ponto que aborda a inclusão de diversos serviços que já estariam previstos e cobertos na licitação das primeiras etapas das obras, que foram questionados, porém não foram suficientemente esclarecidos pela UFRPE.

Ademais, é oportuno registrar que a apuração de responsabilidade no âmbito da administração pública não se limita a situações nas quais ocorrem danos ao erário, caso em que se adota a Tomada de Contas Especial (TCE), havendo outros instrumentos, sindicâncias e processos administrativos disciplinares (PAD), que servem para levantar responsabilidade de servidores que praticam atos irregulares sem ocorrência de prejuízos ao patrimônio público. Tais instrumentos, TCE e PAD, são independentes, havendo casos em que é necessário o uso de um e em outros dos dois instrumentos simultaneamente.

A declaração de que a UFRPE fracionou a obra em razão de não possuir crédito orçamentário suficiente e, ainda, de não saber “se a segunda fase do projeto seria iniciada no ano seguinte ou três anos seguintes, pois ainda não dispunha dos recursos para tal”, é, na realidade, o reconhecimento de uma irregularidade.

O que se constata é um conjunto de obras iniciadas sem a certeza de quando poderão ser concluídas, duas delas paralisadas, como é caso da Casa dos Estudantes e do CEGEN e a outra abandonada, o prédio da Gastronomia, com indícios de prejuízos ao erário, que merecem ser apurados.

Não há o que se falar em obras por etapas, vez que, na prática, são edificações inacabadas e sem uso pleno por parte da comunidade universitária. Obra em etapa é aquela que parcela de um projeto global, bem definido, pode ser colocado à disposição da comunidade para uso, independente da realização da etapa seguinte. A etapa seguinte seria uma expansão ou uma complementação. Não é razoável que ao se pavimentar uma rodovia, por exemplo, parte de um mesmo trecho fique sem pavimentação. Diferente é executar um trecho de rodovia completo, tendo como etapa seguinte a realização de outro trecho completo.

Por outro lado, à Administração Pública é vedado iniciar procedimento licitatório sem prévia dotação orçamentária suficiente para suportar a respectiva despesa, bem como sem verificar a estimativa do impacto orçamentário-financeiro da despesa a ser gerada, no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, como também se o aumento da despesa tem adequação orçamentária e financeira com a Lei Orçamentária Anual e compatibilidade com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias. Destaque-se que a UFRPE não tomou essas providências.

A prévia existência de recursos orçamentários, como requisito necessário à instauração da licitação, é exigência da Lei nº 8.666/1993, conforme se verifica das disposições contidas nos arts. 7º, § 2º, III, 14 e 38, ‘caput’. Essa exigência tem fundo constitucional, tendo em vista que encontra lastro nas disposições dos incisos I e II do art. 167 da Constituição, que vedam, respectivamente, o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual e a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais.

A existência de dotação orçamentária é condição básica para a instauração de procedimento licitatório, tanto para obras e serviços quanto para compra de bens. O inciso I do § 4º do art. 16 da LRF dispõe que as normas contidas no ‘caput’ são condições prévias para o empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras. Com efeito, essas disposições devem ser combinadas com a norma inserta no art. 15 também da Lei de Responsabilidade Fiscal, que considera não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público as despesas públicas realizadas com inobservância dos artigos 16 e 17.

Quanto ao fato de as obras já servem aos administrados e vem sendo utilizadas, tal afirmação não procede, vez que se consideramos as três obras envolvidas na licitação em referência, esta equipe de auditoria constatou na visita que fez aos locais dos empreendimentos que apenas uma delas, o prédio do CEGEN, possui um de seus seis pavimentos em utilização, estando as demais obras paralisadas e sem condições de uso.

Relativamente à alegação de que foram pequenas as alterações realizadas na primeira etapa das obras da Casa dos Estudantes e que ocorreram dentro das possibilidades legais, tal afirmativa também não se sustenta, vez que na ocasião de recente fiscalização feita naquelas obras se evidenciou elevadas e injustificadas modificações na planilha orçamentária, feitas acima dos limites da Lei nº 8.666/1993, conforme constatação nº 17 deste relatório.

Quanto à argumentação de que os motivos de a segunda etapa das obras do CEGEN representar, em termos de custos, 81% do valor da primeira etapa, deve-se à elevação dos custos durante tal período, dita afirmação não oferece informações técnicas e não é suficiente para esclarecer a dúvida levantada por esta equipe de auditoria da CGU, até porque o edital da licitação da primeira etapa foi de dezembro de 2007 e a Concorrência nº 02/2010, de agosto de 2010, portanto ocorrendo um lapso temporal de menos de 3 anos entre os dois certames, dentro de um período de estabilidade econômica, com inflação média em torno de 0,45% ao mês (INPC/IBGE).

Diante de todo o exposto, ficam mantidas as constatações.

RECOMENDAÇÃO: 001

Cumprir o art. 8º da Lei nº 8.666/93, que determina que a execução das obras e serviços deve-se programar, sempre, em sua totalidade, previstos seus custos atual e final.

RECOMENDAÇÃO: 002

Abster-se de iniciar licitação sem prévia dotação orçamentária suficiente para suportar a respectiva despesa, consignando nos autos documentos que comprovem que verificou a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes e a declaração do ordenador de despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias, conforme os artigos 15 e 16 da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF).

RECOMENDAÇÃO: 003

Apurar responsabilidades pelo início de licitação sem disponibilidade orçamentária suficiente, em desacordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal, e sem que a universidade tenha providenciado todos os elementos necessários exigidos na Lei nº 8.666/1993, relativamente ao Projeto Básico, não tendo, portanto, conhecimento dos custos globais da obra.

RECOMENDAÇÃO: 004

Determinar a comissão que vier eventualmente a ser constituída para apurar responsabilidades a atribuição de avaliar e propor, se for o caso, a abertura de Tomada de Contas Especial, a fim de quantificar os danos.

1.1.1.5 CONSTATAÇÃO 005

Inclusão duvidosa de diversos itens de serviços na licitação da 2ª etapa das obras de construção da casa dos estudantes.

Examinando as planilhas orçamentárias da Concorrência nº 02/2010, relativamente às segundas etapas das obras de construção da Casa dos Estudantes e dos prédios de Gastronomia e do Centro

de Ensino de Graduação em Exatas e da Natureza, verificou-se a inclusão de itens de serviços nas planilhas, juntadas às fls. 06 a 33 do Processo nº 23082.008170/2010, que em princípio não seriam necessários, vez que já teriam sido executados ou seriam objeto dos contratos das primeiras etapas das respectivas obras, a exemplo dos seguintes:

1) OBRAS DAS 2ª ETAPA DA CASA DOS ESTUDANTES:

-Instalações Provisórias (itens 1.6.2; 1.6.3; 1.6.5): relacionadas a barracão da obra e fornecimento de tapume. Comentário: já são existentes no local e podem ser aproveitadas;

-Serviços Preliminares: Item 2.2: refere-se à regularização manual de aterro. Comentário: a estrutura da edificação já está pronta, vez que foi erguida na primeira etapa da obra; e Item 2.5: relativo a “Transporte de Material Bota-Fora, DMT=10km”. Comentário: no contrato anterior a empresa contratada se obriga a entregar o terreno limpo;

-Trabalhos de Terra/Fundação (itens 3.1; 3.2; 3.3; 3.4): referem-se à escavação manual de valas e reaterros. Comentário: igualmente, por se tratar de uma segunda etapa, na qual a edificação já foi erguida, faltando apenas acabamento, não seria pertinente;

-Itens 4.1 e 4.2, referem-se à “Concreto não estrutural (148) para lastros de pisos e fundações” e a “Concreto Armado pronto...”. Comentário: por se tratar de uma segunda etapa, na qual a edificação já foi erguida, faltando apenas acabamento, não seria pertinente;e

-Item 5.1, refere-se à “laje treliçada b piso...”. Comentário: por se tratar de uma segunda etapa, na qual a edificação já foi erguida, faltando apenas acabamento, não seria pertinente.

2) OBRAS DAS 2ª ETAPA DO PRÉDIO DE GASTRONOMIA:

-Projetos (item 01.01): Projeto de Telefonia, Lógica e Cabeamento Estruturado;

3) OBRAS DAS 2ª ETAPA DO PRÉDIO DO CEGEN:

-Projetos Complementares (subitens 1.1 a 1.4): Projetos elétricos, lógica, telefonia, ar-condicionado, drenagem, urbanização, paisagismo, estrutural, de arquitetura e detalhamentos. Comentário: por se tratar de uma segunda etapa, na qual a edificação já foi erguida, faltando apenas acabamento em cinco dos seis pavimentos, não seria pertinente.

- Instalações Provisórias (subitens 4.1, 4.2, 4.4 e 4.5): barracão para depósito, escritório, instalação provisória de luz, fornecimento de tapume. Comentário: Na visita ao local verificou-se a existência dos barracões e de tapumes realizadas para atender a primeira etapa e pela mesma empresa, a Usina de Obras, que ganhou as duas licitações.

CAUSA:

Falhas na elaboração da Planilha Orçamentária da obra.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:

A UFRPE, questionada sobre o assunto por meio da Solicitação de Auditoria nº 254892/02, de 10/12/2010, assim se manifestou por meio do Ofício nº 408/2010-GR, de 07/12/2010: “Ressalta-se que este item já foi objeto de manifestação anterior. A fiscalização, data vênua, apenas compara a leitura dos editais e projeto básico, sem se debruçar objetivamente sobre os dois casos. Não há

inclusão de objeto na segunda etapa da obra, que tenha sido executado e pago quando da execução da primeira etapa. Basta empreender uma fiscalização in loco e confirmar esse fato, como já foi sugerido.

Registra-se que a vencedora do novo certame foi a mesma construtora anterior, mas esta administração não poderia saber disso quando do lançamento do edital de Concorrência Pública nº02/2010, de modo que não poderia deixar de incluir a necessidade de construção de barracão para obra, como por exemplo. Apesar da redação ser semelhante entre os itens, em ambos os editais, os locais de execução são diversos ou mesmo corresponde a serviço não executado anteriormente, além do mais, o que não foi executado na primeira etapa da obra tem as justificativas próprias, que desmerecem delongas para se responder à presente observação, sendo importante registrar que NÃO há a previsão de execução em duplicidade de obras, fato que se refuta com veemência e que se disponibiliza mais uma vez a acompanhar a fiscalização in loco, para demonstrar o equívoco da sua constatação”.

ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:

Apesar das justificativas apresentadas pela UFRPE não há suporte documental que elida o fato. Esta equipe de auditoria visitou as obras e constatou, por exemplo, que os barracões e os tapumes existem e devem e podem ser aproveitados. Ademais, incluir nas denominadas segundas etapas das obras do CEGEN e do prédio da Gatronomina projetos complementares não parece razoável, até porque integraram, necessariamente, as planilhas do que foi identificado como primeira etapa daqueles serviços. Ademais a Constatação nº 17 deste relatório trata da elevada modificação na composição dos itens de custos da obra, sem amparo legal e sem justificativas pertinentes, motivo pelo qual fica mantida a constatação.

RECOMENDAÇÃO: 001

Reavaliar as planilhas orçamentárias que serviram de base para realização da Concorrência nº 02/2010, objetivando corrigir eventuais inconsistências, e evitar prejuízos para a Administração, dentre as quais a da inclusão de diversos itens de serviços que, a princípio, não seriam necessários, vez que seriam objeto da licitação da primeira etapa das respectivas obras.

RECOMENDAÇÃO: 002

Para as obras da UFRPE, determinar aos fiscais de contrato nomeados que anotem em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados, conforme estabelece a lei 8666/93, art. 67, § 1º, inclusive aplicando tempestivamente as sanções previstas em edital e contrato.

RECOMENDAÇÃO: 003

Alertar aos fiscais de contrato que são responsáveis por toda a integral execução do contrato e que o contrato deve ser executado fielmente pelas partes, conforme estabelece a lei 8666/93, artigos 66 e 67.

RECOMENDAÇÃO: 004

Determinar que a alteração dos contratos seja precedida de fundamentação legal e de justificativa, devidamente autuada em processo, entre as estabelecidas na lei 8666/93, art. 57, § 1º, incisos I a VI e art. 65 em sua inteireza.

1.1.1.6 CONSTATAÇÃO 006

Falhas no edital, com a ausência de exigência da apresentação dos detalhamentos do Benefício de Despesas Indiretas –BDI e dos encargos sociais, de forma a identificar a participação desses custos na formação do valor orçado.

Verificou-se que a UFRPE não incluiu no Edital de licitação da Concorrência nº 02/2010 a previsão de que as empresas licitantes deveriam apresentar os detalhamentos do BDI e dos encargos sociais na formação dos preços ofertados, não sendo possível, portanto, quantificar com precisão os valores da composição dos mesmos no orçamento da obra.

Apesar de o Projeto Básico conter planilha com a estimativa do detalhamento do BDI, a regra disposta na letra “c” do item 7.1 do edital, que versa sobre as propostas de preços, fixou, apenas, que aquele componente seria de até 25% sobre o valor total dos serviços propostos pelo licitante, não exigindo o seu detalhamento.

Constatou-se, ademais, que ao invés de incluir o item “Administração Central” como componente de custo da Planilha Orçamentária da obra o introduziu na planilha do BDI.

Sobre esse tema é relevante citar o que deliberou o TCU no Acórdão nº 325/2007-Plenário: “9.1. orientar as unidades técnicas do Tribunal que, quando dos trabalhos de fiscalização em obras públicas, passem a utilizar como referenciais as seguintes premissas acerca dos componentes de Lucros e Despesas Indiretas – LDI; 9.1.2. os itens Administração Local, Instalação de Canteiro e Acampamento e Mobilização e Desmobilização, visando a maior transparência, devem constar na planilha orçamentária e não no LDI; 9.1.3. o gestor público deve exigir dos licitantes o detalhamento da composição do LDI e dos respectivos percentuais praticados;

Em decorrência dessas falhas no edital da Concorrência nº 02/2010, constatou-se que as seis empresas que participaram do certame interpretaram o assunto de forma diferente:

-As empresas “Dias Engenharia e Construções” e a “Usina de Obras Empreendimentos Ltda.” (a vencedora do certame) não apresentaram os detalhamentos do BDI e dos encargos sociais.

-A “Trópicos Engenharia e Comércio LTDA.”, a “Construtora Potencial” e a “Plínio Cavalcanti & Cia Ltda.” apresentaram somente a composição do BDI.

-A “Directa Engenharia e Projetos Ltda.” foi a única das participantes que formulou os detalhamentos do BDI e dos encargos sociais.

Diante do exposto, ficou comprometida a necessária verificação da conformidade de cada proposta com os requisitos do edital e com os preços de mercado, evidenciando inobservância ao art. 7º, § 2º, II, da Lei nº 8.666/93, consubstanciado pelo Acórdão/TCU nº 45/2006 – Plenário, e prejudicando o julgamento e a classificação das propostas, nos termos dos incisos IV e V, art. 43, da Lei nº 8.666/1993, conforme assim vem se manifestando o Tribunal de Contas da União, a exemplo da determinação constante do item 9.2.3 do Acórdão nº 220/2007-TCU-Plenário.

CAUSA:

Falhas na elaboração do edital de licitação.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:

A UFRPE, questionada sobre o assunto por meio da Solicitação de Auditoria nº 254892/02, de 10/12/2010, assim se manifestou por meio do Ofício nº 408/2010-GR, de 07/12/2010: “Também quanto a este item, a Controladoria admite a inclusão da previsão de exigência da apresentação do BDI, entretanto questiona a forma da exigência, considerando que deu margem a mais de uma interpretação. A interpretação de normas jurídicas e editalícia fazem parte de todo processo licitatório, tanto que o Tribunal de Contas da União exhibe o corpo jurisprudencial, decorrente de

juízos de casos concretos, ou seja, a interpretação divergente em normas postas é própria de qualquer processo. Entretanto, em que pese as divergências de interpretações, não se pode aceitar a afirmação de que ficou comprometida a verificação da conformidade de cada proposta com os requisitos do edital e com os preços de mercado, tanto assim se mostra que o processo não teve questionamentos por parte das demais licitantes que foram vencidas no certame por aquela que apresentou a proposta mais vantajosa ao ente público. Além disso, os preços de cada proposta e o do objeto da licitação podem ser comparados com aqueles praticados no mercado. Dessa forma, não há qualquer elemento no processo que indique o contrário, sendo as sugestões da Controladoria para revogação da licitação calcada meramente em supostos vícios formais, mesmo sem apontar qualquer risco de prejuízo”.

ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:

Entendemos que a UFRPE não apresentou argumento técnico que pudesse justificar a falha apontada, motivo pelo qual fica mantida a constatação. Ademais o gestor por intermédio do ofício nº 382/2010-GR comprometeu-se a sanar tal impropriedade identificada pela equipe de Auditoria na 1ª etapa da obra referente a Casa dos Estudantes, em conformidade com o Relatório nº 241101, transcrito a seguir:

" 3.1.1.5 CONSTATAÇÃO (006) – pág. 34

Ausência da composição analítica da taxa de benefício e despesas indiretas (BDI) na planilha orçamentária da Concorrência nº 02/2008 (processo nº 23082.01670/2008).

- Providências a serem implementadas:

Recomendação anotada, para que daqui por diante todos os editais de obras da UFRPE passem a apresentar a composição analítica do BDI. Quanto à obra da casa dos Estudantes será solicitada à Coordenação de Gestão de Contratos e Convênios da PROPLAN/UFRPE uma demonstração do BDI de 25% indicado na planilha com emissão de parecer. As empresas contratadas também serão compelidas a apresentar a demonstração de o detalhamento do BDI.

- Prazo de atendimento: Imediato para as futuras licitações e de 60 (sessenta) dias para demonstração do BDI de 25%."

RECOMENDAÇÃO: 001

Cumprir o art. 7º, § 2º, II, da Lei nº 8.666/93, fazendo constar nos editais de licitação de obras planilhas orçamentárias adequadamente formuladas, contendo o detalhamento do BDI e dos encargos sociais, fixando, ademais, no edital, a obrigatoriedade de que os licitantes apresentem o referido detalhamento em suas propostas comerciais.

1.1.1.7 CONSTATAÇÃO 007

Inclusão de três obras distintas em um único item da Concorrência nº 02/2010, inobservando a Lei nº 8.666/1993 e a Súmula nº 247, do Tribunal de Contas da União (TCU)

A UFRPE incluiu no edital da Concorrência nº 02/2010 a previsão de adjudicar um único item da licitação contendo um conjunto de três obras distintas, quais sejam as segundas etapas da construção da Casa dos Estudantes e as dos prédios de Gastronomia e do Centro de Ensino de Graduação em Exatas e da Natureza (CEGEN), que juntas envolvem recursos próximos a R\$ 5 milhões.

A indivisão do objeto, neste caso específico, é prejudicial à competitividade do certame, à medida que restringe o universo de empresas que poderão participar da licitação, o que fica claro quando se

observa as exigências de capital mínimo e de garantia de proposta, constantes do item 6.1.4 do presente edital:

Caso a licitação se processasse por lote, isto é, por obra, estas exigências de qualificação econômica-financeira seriam conseqüentemente reduzidas, proporcionais ao valor de cada lote específico.

Verifica-se, desse modo, que a conduta adotada pela UFRPE está em desacordo com os princípios norteadores das licitações públicas, estabelecidos no art. 3º da Lei nº 8.666/1993, quais sejam: da isonomia e da seleção da proposta mais vantajosa para a administração, vez que impede a participação de empresas que, embora não dispondo de capacidade para a execução da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas.

Ademais, tal procedimento não atende o disposto no §1º do art. 23 da Lei nº 8.666/1993, bem assim contraria a Súmula 247 do Tribunal de Contas da União (TCU), adiante reproduzida: “É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade”.

CAUSA:

Inobservância do o §1º do art. 23 da Lei nº 8.666/1993 e da Súmula 247 do Tribunal de Contas da União (TCU).

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:

A UFRPE, questionada sobre o assunto por meio da Solicitação de Auditoria nº 254892/02, de 10/12/2010, assim se manifestou por meio do Ofício nº 408/2010-GR, de 07/12/2010: “Neste item, que foi objeto de manifestação em resposta anterior, é questionada a inclusão de três obras distintas em um único item da Concorrência nº02/2010. Sobre isso, como já dito anteriormente, importa destacar que a Súmula nº 247, do TCU, com a qual se concorda e foi respeitada integralmente pela URFPE, destaca que apenas será obrigatória a adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, DESDE QUE NÃO HAJA PREJUÍZO PARA O CONJUNTO OU COMPLEXO OU PERDA DE ECONOMIA DE ESCALA. Também o §1º, do art. 23, da Lei 8.666/93, dispõe que as obras, serviços e compras efetuadas pela administração serão DIVIDIDAS EM TANTAS PARCELAS QUANTAS SE COMPROVAREM TÉCNICA E ECONOMICAMENTE VIÁVEIS, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade, sem perda da economia de escala. O fracionamento da adjudicação por item no caso em objeto NÃO é economicamente vantajoso ao Poder Público. Ora, como negar esse fato no caso em objeto, quando as obras de construção civil são de características técnicas semelhantes, em espaço físico próximo, com cronograma de execução simultâneo? O administrador público, zeloso no seu mister, vislumbrou a opção da vantagem da execução das obras por uma única construtora, tendo em vista que a fiscalização, acompanhamento, controle, de qualidade, custo com realização de certames distintos, enfim, o fracionamento por item no caso em objeto teria apenas um grande prejudicado, que era o Poder Público. Neste caso, não se trata de fracionamento de compras de aparelhamento do prédio, para funcionamento (como carteiras, condicionadores de ar, ...), mas sim de execução civil das obras. Cobrar a correta execução, pontual e adequada tecnicamente de três construtoras distintas é muito mais difícil e oneroso do que cobrar de uma única empresa, vencedora do certame. Somam-se a isso os custos com o processamento da licitação pública em tais moldes, também é mais oneroso. As exigências editalícias propiciaram a mais ampla competitividade e seleção da proposta mais vantajosa, sem quebra da isonomia, de modo que

os princípios norteadores do processo licitatório, previstos no art.3º, da Lei 8.666/93 foram respeitados em sua integralidade. Ainda sobre o tema, convém destacar que o Administrador Público não apenas deve observar a lei 8.666/93 isoladamente, mas sim dentro do complexo de normas vigentes, hierarquicamente sistematizadas e formadoras do ordenamento jurídico pátrio. Nessa esteira, a Constituição Federal, norma máxima do nosso ordenamento jurídico, define como requisito do ato administrativo a observância, dentre outros, ao princípio da eficiência, conforme se transcreve abaixo:

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:[...]”

Para melhor explicarmos o sentido e alcance do princípio da eficiência, destacamos parte do texto a seguir transcrito, por sua sintética completude:

[...] O princípio da eficiência apresenta, na realidade, dois aspectos: pode ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e pode também ser considerado em relação ao modo de organizar, estruturar e disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados no desempenho da função ou atividade administrativa. [...] (DIRLEY DA CUNHA JÚNIOR, 2008, p.855)

Se de um lado encontramos sob a forma explícita o princípio da eficiência no corpo da Constituição Federal, de outro temos como implícito o princípio da razoabilidade.

A invocação em patamar constitucional de referido princípio é posição firme e unânime da jurisprudência e doutrina pátrias. É, portanto, decorrente do devido processo legal e limitam o ato administrativo, adstringindo-lhe a utilização quando proporcional e necessário aos interesses públicos. A doutrina bem explica o princípio da razoabilidade, razão porque se passa a transcrever os esclarecimentos abaixo: “Neste tópico será feita uma breve exposição do conteúdo dos cinco princípios administrativos enumerados no caput do art. 37 da Constituição, e de alguns outros princípios expressos. Antes disso, entretanto, é oportuno mencionar que os princípios implícitos da razoabilidade e proporcionalidade, derivados do princípio do devido processo legal em sua acepção substantiva, têm sido largamente utilizado no âmbito do Direito Administrativo, especialmente para controle da discricionariedade administrativa pelo Poder Judiciário.[...]”

Em linhas gerais, um ato administrativo é anulado por ofensa aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade quando não é adequado à obtenção do resultado que se pretende, ou quando, embora adequado, não seja necessário, por existir outro meio viável que seja menos restritivo de direitos e permita atingir o mesmo fim, ou, ainda, se não houver correspondência entre a lesividade da conduta que se tenciona sancionar ou prevenir e a intensidade da sanção administrativa aplicada (proporcionalidade em sentido estrito). [...] (VICENTE PAULO E MARCELO ALEXANDRINO, 2008, p.330)

O fracionamento sugerido pela Controladoria, com o devido respeito, não observa tais princípios, para o caso em objeto. A norma prevista na Súmula 247 do TCU, como também o §1º, do art. 23, do diploma licitatório são louváveis e devem ser aplicadas integralmente, QUANDO NÃO FOR PREJUDICIAL AO ENTE PÚBLICO LICITANTE.

É importante lembrar que, na aplicação da norma, o bom julgador deve atender aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum, como orienta o art.5º, da Lei de Introdução ao Código Civil. Essa exceção é prevista em ambas as normas. Por essas razões é que não há como concordar com a recomendação de revogação da Licitação em andamento, visto que prejudicará o erário público, a busca pela eficiência por esta gestão e mesmo os administrados, que necessitam das obras concluídas para uso”.

ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:

A UFRPE defende que a adjudicação por item no caso em referência não é economicamente vantajoso ao Poder Público e que vislumbrou a opção da vantagem da execução das obras por uma única construtora, tendo em vista que a fiscalização, acompanhamento, controle, de qualidade, custo com realização de certames distintos, enfim, o fracionamento por item no caso em objeto teria apenas um grande prejudicado, que era o Poder Público.

Acrescentou que cobrar a correta execução, pontual e adequada tecnicamente, de três construtoras distintas é muito mais difícil e oneroso do que cobrar de uma única empresa e que se soma a isso que os custos com o processamento da licitação pública em tais moldes é mais oneroso.

Explica, ademais, que a norma prevista na Súmula 247 do TCU, como também o §1º do art. 23 do diploma licitatório são louváveis e devem ser aplicadas integralmente, quando não for prejudicial ao ente público licitante.

A lei das licitações, conforme aquele dispositivo da Lei nº 8666/1993, somente permite que as obras e serviços sejam divididas em parcelas quando comprovado ser técnica e economicamente viáveis.

Contudo, cabe ao ente público licitante comprovar efetivamente tais condições, fazendo constar do processo licitatório o conjunto probatório de que o parcelamento seria inviável sob aqueles aspectos técnicos e econômicos.

Os argumentos apresentados pela UFRPE seriam passíveis de serem acatados, caso estivessem acompanhados de outros elementos/estudos que dessem sustentação às afirmações que ora está fazendo, razão pela qual ficam mantidas as constatações.

Como abordado em outro ponto deste relatório de auditoria, caso a UFRPE tivesse elaborado os estudos preliminares nos termos estabelecidos no art. 6º, inciso IX, da Lei nº 8.666/1993, provavelmente não teria incorrido em falhas dessa natureza.

Oportuno mencionar, sobre o tema, o que deliberou o TCU no Acórdão nº 2405/2007-Plenário (TC 010.620/2005-0):

“1.1 determinar ao Ministério do Esporte que:

a) proceda à adjudicação por itens e não por preço global, nas licitações cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, em observância as disposições do §1º, art.23 da Lei 8666/93 e da jurisprudência deste Tribunal, em especial a Súmula n.º 247 - TCU;

b) faça constar do processo licitatório o conjunto probatório de que o parcelamento seria inviável sob os aspectos técnicos e econômicos, sempre que optar pelo não parcelamento, conforme previsto no §1º, art.23 da Lei 8666/93; (...)”

RECOMENDAÇÃO: 001

Cumprir o §1º do art. 23 da Lei nº 8.666/1993, bem assim o que dispõe a Súmula 247 do Tribunal de Contas da União (TCU), fazendo constar no processo licitatório o conjunto probatório de que o parcelamento seria inviável sob os aspectos técnicos e econômicos, sempre que optar pelo não parcelamento, conforme previsto naquele dispositivo da lei das licitações.

1.1.1.8 CONSTATAÇÃO 008

Ausência, nas condições de habilitação, de requisitos obrigatórios para comprovação da capacitação técnica e de regularidade fiscal dos licitantes.

Em análise das condições de habilitação constantes no edital da Concorrência n.º 02/2010, constata-se que foi indevidamente dispensada no item 6.1.3 daquele documento a apresentação, pelos licitantes, de documentação comprobatória da capacidade técnica para realização dos serviços, conforme previsto no inciso II do art. 30 da Lei n.º 8.666/1993.

Demonstra-se, assim, que não foram previstos filtros de qualificação técnica para o presente processo, ficando a decisão da licitação limitada ao menor preço ofertado, o que se configura em risco desnecessário para execução do contrato.

Oportuno consignar, que nos termos de despacho das folhas 233 do Processo nº 23082.008170/2010, pertinente àquela concorrência, a sugestão de suprimir exigências relativas à qualificação técnica foi de engenheiro civil (CREA nº 17.325D/PE) lotado na Pró-Reitoria de Planejamento da UFRPE, que justificou tal opção em razão de julgar as obras como de “pouca complexidade”.

Verificou-se, ademais, quanto à regularidade fiscal, tratada no item 6.1.2 do edital, que foi dispensada também indevidamente a exigência de apresentação dos documentos relativos à prova de inscrição no cadastro de contribuintes municipal (pertinente com o ramo de atividade dos licitantes), bem como a prova de regularidade com a respectiva fazenda pública, conforme disposto no art.29, II e III, da Lei n.º 8.666/93.

Vale ressaltar que a dispensa de tais exigências de habilitação, nos editais de licitações na modalidade tomada de preços, não encontra respaldo na Lei n.º 8.666/93, conforme disposto no art. 32, §1º: “A documentação de que tratam os arts. 28 a 31 desta Lei poderá ser dispensada, no todo ou em parte, nos casos de convite, concurso, fornecimento de bens para pronta entrega e leilão.”

Nesse mesmo sentido vem entendendo o Tribunal de Contas da União, conforme se verifica de trecho da terceira edição do Manual de Licitações e Contratos (pág.116), disponível no sítio daquela Corte de Contas na internet: “É dever da Administração, ao realizar procedimentos licitatórios, exigir documentos de habilitação compatíveis com o ramo do objeto licitado, especialmente aqueles que comprovem a qualificação técnica e a capacidade econômico-financeira para participar de licitação na Administração Pública.”, bem assim de deliberação constante do Acórdão nº 374/2009-1ª Câmara: “1.6.1.2. inclua, nos seus respectivos editais de licitação, exigências de qualificação técnica e econômico-financeira compatíveis com a materialidade e a complexidade do objeto a ser licitado, de modo a minimizar o risco de prejuízo para a Administração Pública Federal”.

CAUSA:

Inobservância de exigências de habilitação previstas na Lei nº 8.666/1993.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:

A UFRPE, questionada sobre o assunto por meio da Solicitação de Auditoria nº 254892/02, de 10/12/2010, assim se manifestou por meio do Ofício nº 408/2010-GR, de 07/12/2010: “Neste item, questionada a presença de exigências técnicas mais rígidas. Entretanto, exemplificando a

subjetividade que permeia as normas atinentes ao processo licitatório, registra-se que o primeiro edital criado para o objeto em tela, não foi aprovado pela Procuradoria Regional da União, por entender que a exigência de qualificação técnica para uma obra com pouca especificidade, seria prejudicial à seleção da proposta mais vantajosa ao ente licitante. Assim sendo, respeitando-se a posição jurídica, confeccionou-se outro edital, com exigências técnicas mais abertas, possibilitando uma maior competitividade entre os licitantes, tendo sido aprovado pela Procuradoria. Diante do exposto reafirmamos que, o que se buscou, atendendo à orientação da Procuradoria, foi ampliar o leque de empresas interessadas em desempenhar o objeto licitatório, sem que isso tenha acarretado prejuízo à segurança da qualidade na prestação do serviço do objeto licitado”.

ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:

Não é pertinente a argumentação da UFRPE de que fez a opção de suprimir exigências de habilitação em respeito a orientação de sua assessoria jurídica, que teria sugerido a reelaboração do edital, com exigências técnicas mais abertas, visando possibilitar uma maior competitividade entre os licitantes. As determinações da Lei nº 8.666/1993 devem ser cumpridas e a opção adotada por aquela instituição não encontra amparo legal, motivo pelo qual fica mantida a constatação.

RECOMENDAÇÃO: 001

Cumprir rigorosamente as disposições da Lei nº 8.666/1993, relativamente às exigências de habilitação nas licitações, abstendo-se de dispensar exigências sem amparo legal.

1.1.1.9 CONSTATAÇÃO 009

Exigência cumulativa, nas condições de habilitação, de garantia de proposta e capital social mínimo

O item 6.1.4 do edital da Concorrência nº 02/2010 introduziu, indevidamente, no edital de licitação, exigência simultânea de capital social mínimo com a de garantia de proposta, em desconformidade com o que dispõe o art. 31 da Lei n.º 8.666/93:

“Art. 31. A documentação relativa à qualificação econômico-financeira limitar-se-á a:
... § 2º A Administração, nas compras para entrega futura e na execução de obras e serviços, poderá estabelecer, no instrumento convocatório da licitação, a exigência de capital mínimo ou de patrimônio líquido mínimo, ou ainda as garantias previstas no § 1º do art. 56 desta Lei, como dado objetivo de comprovação da qualificação econômico-financeira dos licitantes e para efeito de garantia ao adimplemento do contrato a ser ulteriormente celebrado”

Nesse sentido é oportuno mencionar determinação que fez o TCU na Decisão nº 1.521/2002-Plenário, que ao deliberar sobre o processo TC 001.834/2002-3 assim se manifestou: “8.2.1 atente para as disposições contidas no art. 31, § 2º, da Lei nº 8.666/93, com alterações, de forma a não exigir simultaneamente, nos instrumentos convocatórios de licitações, requisitos de capital social mínimo e garantias para a comprovação da qualificação econômico-financeira dos licitantes”.

CAUSA:

Inobservância da Lei nº 8.666/1993, relativamente às regras de habilitação.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:

A UFRPE, questionada sobre o assunto por meio da Solicitação de Auditoria nº 254892/02, de 10/12/2010, assim se manifestou por meio do Ofício nº 408/2010-GR, de 07/12/2010: “(...) Finalmente, questiona a Controladoria a presença de exigência simultânea de capital social mínimo com a da garantia de proposta, destacando-se o fato de que o processo em tela não recebeu impugnação por qualquer empresa interessada em executar a obra, o que já demonstra a ausência de prejuízo na seleção da proposta mais vantajosa ao ente público. Foram cumpridas todas as etapas, sobretudo garantida a publicidade das normas editalícias em vista à abertura da competição, entretanto nenhuma empresa questionou tal norma, a despeito da ampliação da competição com a não restrição rígida da demonstração de qualificações técnicas das licitantes. Assim é que se buscou garantir a presença no certame do maior número de empresas sólidas possível, não sendo o caso de se entender como prejudicial à seleção. Diante de todos os argumentos expendidos, é que se destaca a ausência de prejuízo à Administração Pública ou mesmo de violação ao direito de quem quer que seja com a validação do processo licitatório em referência, sendo de interesse público o aproveitamento dos trabalhos já desenvolvidos, que atende aos princípios do art. 3º, da Lei 8.666/93, sobretudo o da seleção da proposta mais vantajosa ao ente público”.

ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:

Não consideramos pertinente a argumentação da UFRPE de que a falha inexistente em razão de que “o processo em tela não recebeu impugnação por qualquer empresa interessada em executar a obra, o que já demonstra a ausência de prejuízo na seleção da proposta mais vantajosa ao ente público” e que a opção que fez se justifica em razão de ter buscado “garantir a presença no certame do maior número de empresas sólidas possível”.

As determinações da Lei nº 8.666/1993 devem ser cumpridas e a opção adotada por aquela instituição não encontra amparo legal, motivo pelo qual fica mantida a constatação.

RECOMENDAÇÃO: 001

Cumprir as disposições do artigo 31 da Lei nº 8.666/1993, abstendo-se de incluir de forma cumulativa nos instrumentos convocatórios de licitações requisitos de capital social mínimo e garantias para a comprovação da qualificação econômico-financeira dos licitantes.

1.1.1.10 INFORMAÇÃO 010

Não se Aplica

Objetivando a contratação de empresa para prestar serviços especializados de “elaboração de projetos de arquitetura e complementares de engenharia, incluindo serviços de assessoria técnica”, a UFRPE realizou a Tomada de Preços nº 01/2010, de 19/08/2010, sagrando-se vencedora do certame a empresa RBF Empreendimentos Ltda., pelo valor de R\$ 240.828,00, conforme extrato do resultado do julgamento publicado no Diário Oficial da União de 08/11/2010, seção 3, página 98, cuja cópia encontra-se juntada ao Processo nº 23082.008126/2010. Não consta daqueles autos, e de seu volume anexo, o correspondente contrato assinado.

Decorrente de análise preliminar realizada por esta regional da CGU no edital de licitação referente àquela licitação emitiu-se, antes da abertura das propostas, a Nota de Auditoria 243.309/002, de 11/08/2010, ocasião em que, diante das diversas falhas apontadas naquele documento, recomendou-se a UFRPE que a licitação fosse suspensa, com vistas à sua reformulação.

No entanto, como a UFRPE decidiu dar continuidade ao certame, esta CGU emitiu a Nota Técnica nº 2130/2010/AUD/CGUPE, de 15/09/2010, propondo a realização de ação de controle para melhor examinar os procedimentos adotados pela universidade naquela licitação, resultando na emissão da Ordem de Serviço nº 254892.

1.1.1.11 CONSTATAÇÃO 011

Ausência, nas condições de habilitação, de requisitos obrigatórios para comprovação da capacitação técnica e de regularidade fiscal dos licitantes.

Em análise das condições de habilitação constantes no edital da Tomada de Preços n.º 01/2010, constata-se que foi indevidamente dispensada no item 6.1.3 daquele documento a apresentação, pelos licitantes, de documentação comprobatória da capacidade técnica para realização dos serviços, conforme previsto no inciso II do art. 30 da Lei n.º 8.666/93.

As especificações dos serviços consignadas no Termo de Referência, integrante o Projeto Básico daquela licitação, juntado às folhas 4 a 27 do Processo n.º 23082.008126/2010, demonstra que o objeto a ser contratado envolve a realização de serviços técnicos de evidente grau de complexidade, com a idealização de soluções de engenharia e de arquitetura para expansão física da Universidade, implicando na atuação de profissionais especializados, como engenheiros e arquitetos, com experiência na elaboração de objetos compatíveis aos da licitação em referência.

Contudo, apesar da evidente complexidade do objeto, a UFRPE dispensou no item 6.1.3 do edital a exigência de apresentação, pelos licitantes, de documentação comprobatória da capacidade técnica para realização dos serviços de que trata o art. 30, II, §1º, da Lei n.º 8.666/93.

Demonstra-se, assim, que não foram previstos filtros de qualificação técnica para o presente processo, ficando a decisão da licitação limitada ao menor preço ofertado, o que se configura em risco desnecessário para execução do contrato.

Verificou-se, ademais, quanto à regularidade fiscal, tratada no item 6.1.2 do edital, que foi dispensada, também indevidamente, a exigência de apresentação dos documentos relativos à prova de inscrição no cadastro de contribuintes municipal (pertinente com o ramo de atividade dos licitantes), bem como a prova de regularidade com a respectiva fazenda pública, conforme disposto no art.29, II e III, da Lei n.º 8.666/93.

Vale ressaltar que a dispensa de tais exigências de habilitação, nos editais de licitações na modalidade tomada de preços, não encontra respaldo na Lei n.º 8.666/93, conforme disposto no art. 32, §1º: “A documentação de que tratam os artigos 28 a 31 desta Lei poderá ser dispensada, no todo ou em parte, nos casos de convite, concurso, fornecimento de bens para pronta entrega e leilão.”

Nesse mesmo sentido vem entendendo o Tribunal de Contas da União, conforme se verifica de: - trecho da terceira edição do Manual de Licitações e Contratos (pág.116), disponível no sítio daquela Corte de Contas na internet: “É dever da Administração, ao realizar procedimentos licitatórios, exigir documentos de habilitação compatíveis com o ramo do objeto licitado, especialmente aqueles que comprovem a qualificação técnica e a capacidade econômico-financeira para participar de licitação na Administração Pública.”; e -de deliberação constante do Acórdão n.º 374/2009-1ª Câmara: “1.6.1.2. inclua, nos seus respectivos editais de licitação, exigências de qualificação técnica e econômico-financeira compatíveis com a materialidade e a complexidade do objeto a ser licitado, de modo a minimizar o risco de prejuízo para a Administração Pública Federal”.

CAUSA:

Dispensa, no edital, de exigências previstas na Lei n.º 8.666/1993.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:

A UFRPE, questionada sobre o assunto por meio da Solicitação de Auditoria n.º 254892/02, de 10/12/2010, assim se manifestou por meio do Ofício n.º 146/2010-PROAD, de 17/12/2010: “A Administração entende que o objeto da licitação não demanda maiores exigências quanto à qualificação técnica, senão as que foram incluídas no Edital, quais sejam: o registro no CREA da empresa e dos integrantes da sua equipe técnica e a declaração da licitante indicando os profissionais que iriam elaborar os projetos. Isto porque, os serviços a serem contratados não são de natureza complexa; muito pelo contrário, para os profissionais, os projetos em questão são simplórios e cotidianos, razão pela qual, além de ser desnecessário impor outros filtros de qualificação técnica, qualquer um deles que se inserisse poderia ser interpretado como fator

restritivo da competitividade. No que se refere à REGULARIDADE FISCAL, comungamos com o entendimento do administrativista Marçal Justen Filho, de que “somente é possível reconhecer como indispensável regularidade fiscal em face do ente federativo que promove a licitação.” (pag. 314, Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 11ª Ed). Desta forma, sendo a UFRPE uma autarquia federal, exigiu-se para fins de prova de regularidade fiscal, apenas as certidões pertinentes a encargos e tributos de natureza federal: a Certidão Conjunta Negativa de Débitos relativos a Tributos Federais e à Dívida Ativa da União, a prova de regularidade para com o INSS e para com o FGTS.”

ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:

Inicialmente é oportuno registrar que a dispensa das exigências de habilitação nos editais de licitações na modalidade tomada de preços não encontra respaldo na Lei n.º 8.666/93, conforme disposto no art. 32, §1º.

Ademais, diferentemente do que argumenta a UFRPE, o objeto daquela licitação envolve a realização de serviços técnicos de evidente grau de complexidade, com a idealização de soluções de engenharia e de arquitetura para expansão física da Universidade, implicando na atuação de profissionais especializados, como engenheiros e arquitetos, com experiência na elaboração de objetos compatíveis aos da licitação em referência, razão pela qual se mantém a constatação.

Quanto à argumentação da UFRPE de que dispensou no edital a apresentação dos documentos relativos à prova de inscrição no cadastro de contribuintes municipal (pertinente com o ramo de atividade dos licitantes), e a prova de regularidade com a respectiva fazenda pública em razão de se que somente é indispensável tal exigência referente ao ente federativo que promove a licitação, essa afirmação não procede, motivo pelo qual ficam mantidas as constatações.

A prova de inscrição no Cadastro de Contribuintes, prevista no artigo 29, II, da Lei n.º 8.666/93, deve ser aquela pertinente à atividade a ser desenvolvida no curso do contrato. Ou seja, se sobre a prestação de serviços incidi o ISS, deve então ser exigida no edital a prova junto ao Município. Caso o tributo for estadual, fica então condicionada a prova junto ao estado. Nesse sentido se manifestou o Tribunal Regional da 1ª Região (AMS n.º 1999.38.00.034330-8, Quinta Turma).

Relativamente à comprovação de regularidade para com a fazenda federal, estadual e municipal, prevista no artigo 29, III, da Lei n.º 8.666/93, dita norma não faz distinção, exigindo a regularidade fiscal perante todas as fazendas, independente da atividade do licitante. Nesse sentido se manifestou o STJ em Recurso Especial n.º 138.745/RS: “(...)A Lei 8.666/93 exige prova de regularidade fiscal perante as todas as fazendas, Federal, Estadual e Municipal, independentemente da atividade do licitante. Recurso especial provido. Decisão por unanimidade.”

Dessa forma, ficam igualmente mantidas as constatações pertinentes à comprovação de regularidade fiscal.

RECOMENDAÇÃO: 001

Cumprir rigorosamente as disposições da Lei n.º 8.666/1993, relativamente às exigências de habilitação nas licitações.

1.1.1.12 CONSTATAÇÃO 012

Imprecisão na definição do objeto, ausência de justificativas para determinação dos quantitativos licitados e não demonstração da pertinência da contratação.

Examinando o detalhamento dos serviços a serem contratados, constantes de planilha do Projeto Básico, adiante reproduzida, juntada às folhas 12 a 15 do Processo n.º 23082.008126/2010, notou-se que a universidade não identificou quais projetos se relacionam a cada um dos quantitativos ali definidos:

ITEM	DISCRIMINAÇÃO	QUANT.	UND
1.0	MOBILIZAÇÃO		
1.1	Mobilização e desmobilização (incluindo viagens e estadias ...)	12,00	mês
1.2	Documentação técnica e gestão de projetos com atas/ participação de reuniões, relatos, pareceres técnicos, manuais, etc...	12,00	mês
2.0	SERVIÇOS TOPOGRÁFICOS - GEOREFERENCIADOS		
2.1	Áreas diversas na região de abrangência do contrato	100,00	ha
3.0	Zoneamento/ Implantação/ locação		
3.4	Implantação/ Locação de prédios diversos da região de abrangência do contrato	100,00	ha
4.0	SERVIÇOS GEOTÉCNICOS - Georeferenciados		
4.4	Sondagem a Percursão até 30m ou impenetrável em Recife	400,00	m
4.5	Ensaio de laboratórios para caracterização de Solos (com retirada de amostra - Georeferenciada), plasticidade, índices, adensamento, granulometria, expansividade, absorção, etc... - para estrutura, fundação e pavimentação - Laboratório credenciado junto ao INMETRO. (necessários para definição da estrutura, fundação, obras de arte, destino final de esgoto, pavimentação e drenagem das obras objeto do edital)	30,00	und

ITEM	DISCRIMINAÇÃO	QUANT.	UND
5.0	DOCUMENTAÇÃO FOTOGRÁFICA		
5.1	Elaboração de caderno de serviço com fotografias, indicando os passos realizados, simulação Antes x Depois, situações encontradas, identificados nos projetos e relatórios de forma inequívoca em forma física (impressa) e digital, dividido por campus, obra e atividade..	30,00	cj
6.0	PROJETO DE ARQUITETURA E DE ELEMENTOS URBANÍSTICOS		
6.1	Detalhamento, ajustes, revisão e compatibilização dos projetos de arquitetura elaborados pela UFRPE e complementares pela contratante, locação e situação em planta geral, solução de arruamentos, estacionamentos, entornos, etc...	3.000,00	m ²
6.2	Elaboração do projeto de arquitetura, detalhamento, ajustes, revisão e compatibilização com os complementares, pela contratante, locação e situação em planta geral, solução de arruamentos, estacionamentos, entornos, detalhamento para aprovação junto a prefeitura e órgãos públicos e concessionárias, etc...	7.000,00	m ²
7.0	ELABORAÇÃO DO PROJETO DE CALCULO ESTRUTURAL (Concreto, Aço, Madeira, Misto. Pré-moldado, Moldado, Protendido, etc...) COM: DETALHAMENTO , (inclusive fundação, coberta, elementos decorativos, fossas, filtros, drenos, blocos, ancoragens, tampas e caixas, vergas, contra-vergas, bancadas, balcões, suporte para equipamnetos de movimentação e elevação, cabines de medição, tanques, etc...) , AJUSTES, REVISÃO E COMPATIBILIZAÇÃO COM OS DEMAIS PROJETOS.		
7.1	Prédios contemplados	10.000,00	m ²

ITEM	DISCRIMINAÇÃO	QUANT.	UND
8.0	Projeto de Instalações Hidráulicas, Sanitárias e Destino Final de Efluentes com detalhamento (inclusive emissários, elevatórias, tanques de abrandamento, estação de tratamento, águas pluviais, tratamento de resíduos de laboratórios, caixas separadoras, reuso, caldeiras/geradoras, fossas, filtros, drenos, caixa de gorduras, barriletes, cálculo de volume, equipamentos de monitoramento de desperdícios e vazamentos, pontos para inspeções e coletas para monitoramento ambiental, bancadas, balcões, equipamnetos de emergência em laboratórios como chuveiros, lava-olhos, etc..., lava jato, tanques, vlálvulas, interligação com prédios existentes, interligação com o sistema existente no local, etc...), AJUSTES, REVISÃO E COMPATIBILIZAÇÃO COM OS DEMAIS PROJETOS.		
8.1	Prédios contemplados	10.000,00	m ²
9.0	Prevenção e Combate a Incêndio e Pânico com detalhamento (inclusive de bombas, elevatórias, tanques, sinalização: placas e pinturas indicativas, Hidrantes, registros, barrilete, sirenes, botoeiras, sensores, corre-mão, Reserva de Incêndio, equipamnetos de monitoramento de desperdícios e vazamentos, equipamentos de emergência em laboratórios, portas de emergência e anti-pânico, interligação com prédios existentes, interligação com o sistema existente no local, Sistema de proteção contra descargas atmosféricas, etc...), AJUSTES, REVISÃO E COMPATIBILIZAÇÃO COM OS DEMAIS PROJETOS.		
9.1	Prédios diversos	10.000,00	m ²
10.0	Instalações Elétricas e Eletrônicas com detalhamento (inclusive de bombas, equipamento de monitoramento, quadros de distribuição, medição, caixas de passagem, Swites, antenas, luz de balizamento, pontos de lógica, rede WIFI, sala de monitoramento, iluminação interna e externa, iluminação cênica, pontos para eventos na área externa, calhas, e galerias para cabos, balanceamento de fases, monitoramento de harmônica, capacitores, trafos, sinalização: placas e pinturas indicativas, sirenes, botoeiras, sensores, equipamnetos de monitoramento de desperdícios e vazamentos, automação predial e de cancelas, fechaduras elertônicas, equipamnetos de emergência em laboratórios, telefonia, Internet, interfones, som ambiente, interligação com prédios existentes, interligação com o sistema		

ITEM	DISCRIMINAÇÃO	QUANT.	UND
	existente no local, etc...), AJUSTES, REVISÃO E COMPATIBILIZAÇÃO COM OS DEMAIS PROJETOS.		
10.1	Prédios Diversos	10.000,00	m ²
11.0	Projeto de Instalações mecânicas e de utilidades com detalhamento (inclusive de bombas, equipamento de monitoramento, quadros de distribuição, medição, caixas de passagem, Ar Condicionados de Janela, Splits, Centrais, elevadores, monta carga, monovias, guias, plataformas, tubulação de gás, ar comprimido, capelas, exaustão, ventilação mecânica, Insufladores, ventiladores, drenos, sala de monitoramento, sinalização: placas e pinturas indicativas, sirenes, botoeiras, sensores, equipamnetos de monitoramento de desperdícios e vazamentos, automação predial e de cancelas, equipamnetos de emergência em laboratórios, interligação com prédios existentes, interligação com o sistema existente no local, etc...), AJUSTES, REVISÃO E COMPATIBILIZAÇÃO COM OS DEMAIS PROJETOS.		
11.1	Prédios Diversos	10.000,00	m ²
12.0	Projeto COMPLEMENTARES e de utilidades com detalhamento (Circuito Interno de TV, Som ambiente, Iluminação Externa, Iluminação de Emergência, Sensores de Presença, sala de comando e administração/ supervisão predial, indicadores de consumos e monitoramento, gravação e monitoramento de imagens internas, rede de gases, ar comprimido, cilindros, quadros de distribuição, medição, caixas de passagem, câmaras frigoríficas, salas de raio X, espaço para desinfecção, equipamnetos de movimentação de cargase elevação, sinalização e programação visual: placas e pinturas indicativas, Especificação e detalhamento de móveis, bancadas e cadeiras, automação predial e de cancelas, equipamnetos de emergência em laboratórios, interligação com prédios existentes, interligação com o sistema existente no local, etc... PAVIMENTAÇÃO, ESTACIONAMENTO, PAISAGISMO, E DRENAGEM.), AJUSTES, REVISÃO E COMPATIBILIZAÇÃO COM OS DEMAIS PROJETOS.		
12.1	Predios diversos	10.000,00	m ²

ITEM	DISCRIMINAÇÃO	QUANT.	UND
13	ORÇAMENTO DETALHADO		
13.1	Prédios Diversos	10.000,00	m ²
14	Legalização da Documentação e Aprovações		
14.1	Prédios Diversos	10.000,00	m ²

De acordo com o projeto básico, juntado às folhas 04/27 dos autos, o objeto da licitação é o seguinte:

“A licitação visa à contratação de empresa de projeto/consultoria para proceder à elaboração de Projetos Básicos de Arquitetura e Complementares de Engenharia, inclusive apoio técnico necessário à execução dos mesmos, conforme demanda dos docentes contemplados e/ou candidatos a projetos de financiamento de pesquisas e atividades de extensão, fomentadas por diversas instituições de apoio a pesquisa, pós-graduação e atividades de extensão.

Em algumas situações, a empresa contratada deverá considerar os projetos de arquitetura, com financiamentos aprovados, de autoria dos técnicos desta Coordenadoria, necessitando de detalhamentos e/ou aprofundamentos técnicos. Em outras situações, os projetos serão desenvolvidos na íntegra pela empresa vencedora desta licitação, contemplando as demandas/necessidades dos professores/pesquisadores interessados.

Unidades e Locais Beneficiados: Campus de Dois Irmãos, Unidade Acadêmica de Garanhuns, Unidade Acadêmica de Serra Talhada, Clínica de Bovinos em Garanhuns, Colégio Agrícola Codai, Centros de Experimentos nas cidades de Recife, Carpina, Serra Talhada, Garanhuns, Ibimirim, Parnamirim, Estação de Tapacurá, dentre outras.”

No projeto básico consta, ainda, a seguinte orientação sobre o local de realização de reuniões:

“Todas as reuniões serão na unidade onde será implantado o projeto, podendo ser em: Recife, São Lourenço, Cabo de Santo Agostinho, Ipojuca, Carpina, Garanhuns, Serra Talhada, Ibimirim, Parnamirim, ou em qualquer outra localidade no estado de Pernambuco.”

A ausência de indicação precisa dos projetos que serão realizados, combinado com o uso, no projeto básico, das expressões “conforme demanda”, “em algumas situações”, “em outras situações”, “dentre outras” “ou em qualquer localidade no estado de Pernambuco” denota que a universidade não sabe, ou não demonstra, exatamente o que está contratando, apresentando, apenas, uma expectativa de futuros projetos, o que torna o projeto básico genérico e impreciso, portanto inadequado e em desacordo com o inciso IX do art. 6º e §4º do art. 7º, da Lei n.º 8.666/1993, demonstrando, ainda, que a UFRPE executa suas obras sem o devido planejamento.

Seria até compreensível que a UFRPE, visando atender demanda determinada, conhecida e de maior número, tomasse a iniciativa de contratar, por prazo certo, serviços especializados de elaboração de projetos, visto que seria uma necessidade momentânea que provavelmente não poderia ser suprida, ante sua excepcionalidade, pelos profissionais, engenheiros e arquitetos, que atualmente integram os quadros permanentes de pessoal da universidade (PROPLAN).

No entanto, considerando que no caso em análise não existe uma demanda conhecida, a contratação, objeto da Tomada de Preços nº 01/2010, toma um contorno diferente, demonstrando-se inadequada e inoportuna, vez que os serviços seriam corriqueiros e, nesse caso, devem ser supridos pelos profissionais que hoje integram os quadros técnicos permanentes da UFRPE.

Note-se, ademais, que a realização de obras, pela sua natureza e pelos custos envolvidos, não pode, simplesmente, surgir da vontade de um ou outro professor. No caso da UFRPE, situada dentro de uma extensa área territorial, qualquer iniciativa de novas obras deveria ocorrer em razão de um planejamento técnico minucioso e atrelado a um plano diretor.

Resta demonstrado, assim, que não há justificativa, no projeto básico, para os quantitativos licitados, já que não foram divulgados, ou não se sabe, quais serão os projetos a serem executados.

Não fica, portanto, claro qual o critério adotado pela Administração para estimar os quantitativos licitados, até porque, dependendo da característica específica de cada uma dessas futuras demandas, a complexidade e os custos podem aumentar ou diminuir consideravelmente.

Por fim, deve-se considerar a jurisprudência do Tribunal de Contas, que veda os contratos com objeto indefinido, conforme se demonstra nos trechos dos acórdãos abaixo:

Acórdão nº 717/2005-Plenário:

“9.2.3. abstenha-se de firmar contrato com objeto amplo e indefinido, do tipo “guarda-chuva”, em observância aos termos do art. 54, §1º, da Lei n.º 8.666/1993;”

Acórdão nº 1705/2003-Plenário:

“Atente para os termos do inciso I do art. 40 c/c o §4º do art. 7º e o inciso II do §7º do art. 15, da Lei n. 8.666/1993, bem como do inciso I do art. 8º do Regulamento aprovado pelo Decreto nº 3.555/2000, de forma que o objeto da licitação seja descrito de maneira clara e precisa, devendo o instrumento convocatório especificá-lo com as qualidades e quantidades desejadas ou previstas (...).”

CAUSA:

Projeto Básico inconsistente.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:

A UFRPE, questionada sobre o assunto por meio da Solicitação de Auditoria nº 254892/02, de 10/12/2010, assim se manifestou por meio do Ofício nº 146/2010-PROAD, de 17/12/2010: “O objeto da licitação está definido no EDITAL, devidamente especificado em seu ANEXO I – TERMO DE REFERÊNCIA. Em se tratando da contratação de projetos de arquitetura e complementares de engenharia, optou-se por oferecer uma maior flexibilidade visando melhor atender aos interesses da Administração, até porque, à medida que os projetos fossem sendo executados, a Administração teria uma margem de liberdade para opinar e os ajustes que fossem necessários, a cada parcial e periódica pelos técnicos da UFRPE. Contudo, encontram-se devidamente delimitadas as diretrizes para a elaboração dos projetos, nos itens de 1 a 20 do Termo de Referência. Outrossim, houve uma definição quanto aos preços e ao período de execução, já que integraram o Termo de Referência, a Planilha Orçamentária e o Cronograma Físico-Financeiro. O fato de constar orçamento e cronograma físico-financeiro afasta de logo, a suposição de que houve uma contratação genérica de serviços corriqueiros e indefinidos de arquitetura. Na verdade, ao se lançar a licitação, tinha-se conhecimento dos projetos que seriam realizados, tanto é assim, que se estabeleceu um orçamento, um cronograma físico-financeiros e definiu-se as localizações, porém,

as especificações técnicas ficaram por conta da própria empresa contratada, já que coincidem com o próprio objeto da licitação, que é a execução dos projetos, com todas as suas especificações. O que competia a Administração era definir os limites de preço, de tempo e repassar as suas demandas, daí se fazer necessário a realização de reuniões com a participação dos usuários dos setores, com o intuito de que os projetos fossem elaborados da forma mais funcional e adequada possível às necessidades da instituição.

Conforme previsto no edital: “A licitação visa à contratação de empresa de projeto/consultoria para proceder à elaboração de Projetos Básicos e Executivos de Arquitetura e Complementares de Engenharia, inclusive apoio técnico necessário à execução dos mesmos, conforme demanda dos docentes contemplados e/ou candidatos a projetos de financiamento de pesquisas e atividades de extensão, fomentadas por diversas instituições de apoio a pesquisa, pós-graduação e atividades de extensão”.

A licitação para a contratação da empresa de elaboração de projetos visa atender às necessidades das pesquisas acadêmicas, financiadas por órgãos como o FINEP e o CNPQ, e foi feita com base em demanda existente- projetos com recursos aprovados, conforme relação anexa. A partir do exercício de 2010, o FINEP passou a exigir a apresentação e aprovação de Projeto Básico para a liberação do recurso. Tal exigência gerou aumento imediato da demanda, pois além da elaboração dos projetos de edificações cujos recursos já estavam previamente aprovados (relação anexa) e com prazo em decurso, a PROPLAN passou a assessorar os docentes na elaboração das propostas para a captação de recurso, quando essas incluem reforma/ construção.

Devido aos projetos em andamento já corresponderem a um quantitativo bastante elevado, não seria viável a elaboração dos mesmos pelos profissionais que hoje integram o reduzido quadro da UFRPE. Quanto aos quantitativos licitados, eles correspondem ao somatório das áreas dos projetos já conhecidos (baseado na totalidade dos valores dos recursos aprovados dividida pelo Custo Médio da construção, extraído da SINAPI da época), acrescido de uma estimativa das demandas que surgirão no decorrer do prazo contratual. Desta forma, visando o interesse público, a contratação da empresa teve como único objetivo viabilizar a elaboração dos projetos necessários ao processo de expansão, hora em curso em todas as Instituições Federais de Ensino- IFES, que requer ampliação e melhorias em toda infra-estrutura existente”.

ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:

Os argumentos apresentados pela UFRPE são suficientes para justificar a contratação em referência, acatando-se, dessa forma a justificativa relativa a este ponto. Contudo, é relevante ressaltar que as justificativas ora apresentadas deveriam integrar os autos da contratação, o que não ocorreu. É de conhecimento desta equipe de auditoria que aquela universidade possui várias obras em andamento e que é insuficiente o quantitativo de profissionais de arquitetura e de engenharia em seu quadro de pessoal que possa atender demandas extraordinárias.

Relativamente à imprecisão na definição do objeto e a ausência de justificativas para determinação dos quantitativos licitados, as alegações apresentadas não são suficientes para justificar as falhas levantadas na análise do edital da licitação.

RECOMENDAÇÃO: 001

Cumprir rigorosamente as disposições da Lei nº 8.666/1993, em especial os critérios de elaboração dos projetos básicos, conforme fixado no inciso IX do art. 6º e §4º do art. 7º daquela lei, abstendo-se de lançar editais de licitação sem que o objeto, e seus quantitativos, estejam consistentemente definidos.

1.1.1.13 CONSTATAÇÃO 013

Inconsistência na definição do fluxo de pagamento ao prestador de serviços, constante do Cronograma Físico-Financeiro

Examinando o “Cronograma Físico-Financeiro por Projeto/Demanda”, juntado às folhas 34 do Processo nº 23082.008126/2010, conforme quadro adiante, verificou-se que a UFRPE estipulou, equivocadamente, para o item “mobilização e desmobilização”, percentuais mensais fixos de pagamentos ao licitante contratado, tendo em vista que a fixação de desembolso mensal por serviços sem previsão exata de demanda pode gerar pagamentos por serviços não prestados, com conseqüentes prejuízos ao erário:

Descrição	Meses do contrato				
	1, 2, 3	4, 5, 6	7,8,9	10, 11	12
Mobilização e apoio técnico	30%	27%	24%	14%	5%

CAUSA:

Falhas na elaboração do edital, com previsão de desembolso mensal de recursos em percentuais fixos, sem estar atrelada a entrega do produto correspondente.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:

A UFRPE, questionada sobre o assunto por meio da Solicitação de Auditoria nº 254892/02, de 10/12/2010, assim se manifestou por meio do Ofício nº 146/2010-PROAD, de 17/12/2010: “Diversamente do que foi afirmado, apesar de ter havido um previsão de desembolso mensal de recursos em percentuais fixos, há no cronograma físico-financeiro, vinculação da liberação do pagamento a outros elementos, senão vejamos: a primeira parcela prevista para pagamento no prazo de 20 dias, mas está condicionada à apresentação do ESTUDO PRELIMINAR; a segunda parcela, quando da apresentação do ANTE PROJETO; a terceira, com a entrada do projeto e dos detalhes e a quarta e última, complementando o total do preço cobrado, com o aceite definitivo. A previsão de tais serviços atrelada ao pagamento das parcelas, consta na linha seguinte do cronograma, que não foi transcrita no relatório. Diante da forma prevista no cronograma, vinculando-se a natureza dos serviços por demanda ao pagamento e ao período de execução, não havia possibilidade de se liberar o pagamento sem que os serviços fossem prestados. Conforme demonstrado através da relação anexa, já existe volume de serviços que justifica o cronograma físico-financeiro determinado”.

ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:

Em que pese os esclarecimentos apresentados de que “apesar de ter havido um previsão de desembolso mensal de recursos em percentuais fixos, há no cronograma físico-financeiro, vinculação da liberação do pagamento a outros elementos”, não é isso que se evidencia do edital, notadamente do documento denominado “Cronograma Físico-Financeiro por Projeto/Demanda”, juntado às folhas 34 do Processo nº 23082.008126/2010, relativamente ao item “Mobilização e Apoio Técnico”, razão pela qual fica mantida esta constatação.

RECOMENDAÇÃO: 001

Modificar o contrato existente, mediante termo aditivo e após prévio exame da assessoria jurídica da universidade, de forma que fique devidamente claro que os pagamentos se deem exclusivamente mediante a entrega do produto correspondente.

RECOMENDAÇÃO: 002

Abstenha-se de fixar pagamentos fixos em editais, quando a natureza dos serviços não permitir a previsão exata de demandas.

1.1.1.14 CONSTATAÇÃO 014

Cláusula do contrato em desacordo com as disposições do art. 30 do Decreto nº 93.872/1996

Examinando a minuta do contrato, que integra o edital de licitação da Tomada de Preços nº 01/2010, juntada às folhas 63/67 do Processo nº 23082.008126/2010, constata-se que o contido na “Cláusula 6ª – Do Crédito pelo Qual Correrá a Despesa” não atende as disposições do art. 30 do Decreto nº 93.872/1996, que determina, em seu §1º, que: “Nos contratos, convênios, acordos ou ajustes, cuja duração ultrapasse um exercício financeiro, indicar-se-á o crédito e respectivo empenho para atender à despesa no exercício em curso, bem assim cada parcela da despesa relativa à parte a ser executada em exercício futuro, com a declaração de que, em termos aditivos, indicar-se-ão os créditos e empenhos para sua cobertura”.

CAUSA:

Inobservância das disposições do art. 30 do Decreto nº 93.872/1996, relativamente à redação que deve ser dada a cláusula orçamentária de contratos em que esteja prevista a realização de despesa à conta do orçamento de anos subsequentes.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:

A UFRPE, questionada sobre o assunto por meio da Solicitação de Auditoria nº 254892/02, de 10/12/2010, assim se manifestou por meio do Ofício nº 146/2010-PROAD, de 17/12/2010: “Neste contrato, em particular, deixou de constar dispositivo expresso no sentido de que para a cobertura das despesas relativas ao exercício seguinte, o respectivo crédito e empenho seriam indicados através de Termos Aditivos, norma que vem sendo adotada regularmente pela Instituição, razão pela qual, atribuímos a omissão a um lapso, possivelmente ocorrido por ter sido adotado, inadvertidamente, um modelo de contrato com prazo de vigência que não ultrapassa o exercício financeiro”.

ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:

A UFRPE reconhece a falha apontada, nada acrescentando ao que foi detectado nos trabalhos de auditoria, razão pela qual fica mantida a constatação.

RECOMENDAÇÃO: 001

Cumprir as disposições do art. 30 do Decreto nº 93.872/1996, relativamente à redação que deve ser dada a cláusula orçamentária de contratos em que esteja prevista a realização de despesa à conta do orçamento de anos subsequentes.

1.1.1.15 CONSTATAÇÃO 015

Inadequação da escolha do tipo de licitação adotado na Tomada de Preços nº 01/2010

Examinando o item 8 “Do Processamento e Julgamento” do edital da Tomada de Preços nº 01/2010, que teve como objeto a “contratação de empresa de projeto/consultoria para proceder à elaboração de Projetos Básicos de Arquitetura e Complementares de Engenharia, inclusive apoio técnico necessário à execução dos mesmos”, evidenciou-se que a UFRPE enquadrou, equivocadamente, a licitação como do tipo “menor preço global”, contrariamente ao que estabelece o art. 46 da Lei nº 8.666/1993: “Art. 46 Os tipos de licitação “melhor técnica” ou “técnica e preço” serão utilizados exclusivamente para serviços de natureza predominantemente intelectual, em especial na elaboração de projetos, cálculos, fiscalização, supervisão e gerenciamento e de engenharia consultiva em geral e, em particular, para a elaboração de estudos técnicos preliminares e projetos básicos e executivos, ressalvado o disposto no §4º do artigo anterior”.

CAUSA:

Falha no enquadramento do tipo da licitação.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:

A UFRPE, questionada sobre o assunto por meio da Solicitação de Auditoria nº 254892/02, de 10/12/2010, assim se manifestou por meio do Ofício nº 146/2010-PROAD, de 17/12/2010: “Entendemos que a contratação objeto da TOMADA DE PREÇOS não se enquadra às situações especialíssimas, como assim se referiu Marçal Justen Filho, para se optar pelo tipo de melhor técnica ou melhor técnica e preço, previsto no Art. 46 da Lei 8666/93. Como bem diz o renomado jurista, a aplicação da diferenciação simplória, reservando a licitação de técnica para serviços de natureza predominantemente intelectual e a de menor preço para as compras “é profundamente incorreto e dá oportunidade a equívocos lamentáveis”. (pag. 439 da obra Comentários a Lei de Licitações e Contratos Administrativos” – 11ª Ed). Na hipótese em comento, entendemos que a técnica não se constitui elemento diferencial para a contratação da proposta mais vantajosa, razão pela qual, avaliando-se o custo benefício entre a elevação da qualidade e do preço a ser pago, optou-se por valorar o fator econômico. A qualidade mínima da execução dos serviços (realização de projetos arquitetônicos e de complementação de engenharia, de natureza não complexa), exigida sempre pela Administração, foi considerada suficiente para que se fizesse a contratação mais vantajosa, por isso não se optou por incluir a técnica como elemento diferenciador no julgamento das propostas. Por fim, há de se ressaltar a ausência de prejuízo para a Administração ao adotar o tipo menor preço, fator que deve ser considerado para se concluir que o critério de menor preço foi o mais adequado à hipótese, como bem ressalta o já citado Marçal Justen, na mesma obra, ao comentar no Art. 46 da Lei 8666/93, in verbis: ‘O que se avalia é a necessidade objetiva da Administração. Cabe examinar se o desempenho pelo Estado de suas funções poderá ocorrer com a execução de uma prestação que apresente qualidade mínima. Assim se passa quando a satisfação do interesse estatal não demandar a elevação da qualidade do objeto além daquele mínimo. Nesse caso, é indiferente para a Administração receber uma prestação melhor ou pior, desde que a qualidade seja superior a padrões mínimos pré-determinados’. A Administração entendeu que a elaboração de projetos arquitetônicos com os padrões mínimos de qualidade atendia perfeitamente aos objetivos a que se destinam”.

ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:

A UFRPE mais uma vez avaliou mal a situação, não estipulando filtros de qualificação técnica para o presente processo, ficando a decisão da licitação limitada ao menor preço ofertado, o que configura risco desnecessário para execução do contrato. Soma-se a essa falha a dispensa da apresentação de documentação comprobatória da capacidade técnica, em desacordo com o inciso II do art. 30 da Lei n.º 8.666/1993, situação essa tratada em outro ponto deste relatório.

RECOMENDAÇÃO: 001

Cumprir as disposições do art. 46 da Lei nº 8.666/1993, adotado o tipo de licitação "melhor técnica" ou "técnica e preço" quando o objeto da licitação se referir a serviços de natureza predominantemente intelectual, em especial na elaboração de projetos, cálculos, fiscalização, supervisão e gerenciamento e de engenharia consultiva em geral e, em particular, para a elaboração de estudos técnicos preliminares e projetos básicos e executivos.

1.1.1.16 CONSTATAÇÃO 016

Utilização de modalidade de licitação indevida para realização da primeira etapa das obras de construção da Casa dos Estudantes.

Para construção do prédio da Casa dos Estudantes, no campus universitário em Dois Irmãos (Recife-PE), a UFRPE optou por realizá-la em duas etapas, cujos orçamentos, juntos, totalizam R\$ 3.016.300,21, portanto, acima do limite da modalidade Tomada de Preços, adotada para

a primeira etapa da obra.

Para realização da primeira etapa, realizou, em dezembro de 2008, a Tomada de Preços nº 06/2008, orçada inicialmente em R\$ 1.479.964,67, resultando na contratação da empresa Usina de Obras Empreendimentos Ltda. (CNPJ 07.826.791/0001-52) pelo valor de R\$ 1.479.906,75 (montante esse com o acréscimo do 1º aditivo de 24,56%).

A segunda etapa, objeto da Concorrência nº 02/2010, de agosto de 2010,

tendo a mesma empresa, a Usina de Obras, como a que apresentou o menor preço, prevê a conclusão de segundas etapas de três obras distintas, dentre as quais a da Casa dos Estudantes (as outras duas são as dos prédios de Gastronomia e do Centro de Ensino de Graduação em Exatas e da Natureza -CEGEN). Somente o orçamento da 2ª etapa da Casa dos Estudantes foi de R\$ 1.536.335,54.

Nos termos do §2º do art. 23 da Lei nº 8.666/1993, a estimativa de preço para definição da modalidade de licitação deve ser feita em função da totalidade do objeto a ser contratado. Caso houvesse necessidade (técnica e/ou econômica) de parcelamento das contratações, cada etapa deve corresponder a uma licitação distinta, preservada a modalidade para o objeto da licitação, o que não ocorreu no caso.

Desse modo, a adoção pela UFRPE da modalidade Tomada de Preços para execução da primeira etapa das obras foi indevida, pois desde o início deveria ter adotado a Concorrência pública, já que o valor global da licitação ultrapassava o limite daquela modalidade.

CAUSA:

Descumprimento aos termos do § 2º do art. 23 da Lei nº 8.666/1993, tendo como provável causa a ausência de projeto básico consistente, vez que não realizou os estudos técnicos preliminares e não detinha a integralidade dos projetos.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:

Por meio do Ofício Nº 240/2010-GR, de 15/10/2010, o Reitor da UFRPE, assim se justificou: "22) No exercício de 2008 foram realizadas várias licitações de obras pela UFRPE, inclusive a Tomada de Preço nº 06/2008 em estrita observância à lei 8666/93.

Em se tratando de obras, o Processo tramita inicialmente pela Pro-Reitoria de Planejamento - PROPLAN, que através do setor de Planejamento físico, fornece todos os elementos necessários para a realização do certame.

Após esta etapa, o processo é encaminhado à Pro-Reitoria de Administração - PROAD, a qual através da Coordenação de Acompanhamento técnico e Financeiro - CATF elabora as minutas de Edital e Contrato respectivamente com a indicação do recurso orçamentário disponível para aquela licitação, encaminhando em seguida à Procuradoria Jurídica - PJ para análise e manifestação.

Com relação a TP nº 06/2008, a qual fazia referência à construção da Casa de Estudante, esta Instituição, respaldada na manifestação favorável da citada Procuradoria Jurídica, optou pela modalidade tomada de preço tendo em vista o valor total da obra ser inferior a R\$ 1.500.000,00.

O certame licitatório foi realizado seguindo os trâmites legais, com a devida assinatura do Contrato pela empresa vencedora para a execução da obra, fiscalizada pela PROPLAN, tendo seguido toda a tramitação mencionada anteriormente.

Oportuno destacar que, não há interesse desta Instituição em optar por uma modalidade de licitação indevida, visto que, é considerado como meta principal o atingimento ao objetivo institucional a que se propõe, com vantagem para a Entidade.

No que se refere a Concorrência nº 02/2010, a qual comportou 3 obras distintas, necessário faz-se esclarecer que tratava-se da conclusão de obras inacabadas, existindo portanto a similaridade do objeto em que 95% dos serviços eram comuns, motivando assim, a Administração desta IFES optar por uma única concorrência.

Ressalte-se que, em futuras licitações fazendo constar no processo o termo de referência a expressão "Construção da primeira Etapa", com previsão do valor final da obra, que ultrapasse o montante de R\$ 1.500.000,00, esta Instituição analisará a possibilidade de optar pela modalidade Concorrência, sempre respaldada pela Procuradoria Jurídica desta IFES.

Entretanto, sendo o montante de determinada licitação de obras inferior a R\$ 1.500.000,00 e superior a R\$ 150.000,00, a modalidade deverá ser Tomada de Preço, com base na legislação vigente, levando-se em consideração o posicionamento da Procuradoria Jurídica".

ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:

Em sua resposta a UFRPE relata o fluxo interno de um processo de licitação, enfatizando que o mesmo tramitou em diversas áreas da universidade e foi avalizado pela Procuradoria Jurídica da instituição. O argumento não é suficiente para dar sustentação ao ato equivocado que praticou, motivo pelo qual fica mantida a constatação.

RECOMENDAÇÃO: 001

À UFRPE: cumprir do §2º do art. 23 da Lei nº 8.666/1993, atentando que a estimativa de preço para definição da modalidade de licitação deve ser feita em função da totalidade do objeto a ser contratado.

1.1.1.17 CONSTATAÇÃO 017

Elevada modificação na composição dos itens de custos da obra, sem amparo legal e sem justificativas pertinentes.

Por meio do 1º Termo Aditivo ao Contrato nº 004/2009 (Processo nº 23082.010512/2009), de 23/07/2009, a UFRPE pactuou diversas modificações nos itens de serviços da Planilha Orçamentária da obra, com supressões, inclusões e acréscimos, resultando, ainda, na elevação do valor contratual para R\$ 1.479.906,75, correspondente a 24,56%, com

base no art. 65 da Lei nº 8.666/1993.

Referidas alterações, elevadas e injustificadas, decorreram da falta planejamento da administração e de imprecisões do Projeto Básico, com o agravante de não se evidenciar que as modificações trouxeram qualquer acréscimo ou benefício quantitativo e/ou qualitativo no objeto do contrato.

Muito pelo contrário, o que se percebeu na visita feita ao local foi que ocorreram dúvidas na execução da obra e serviços que estariam incluídos na licitação não foram realizados, a exemplo de paredes de tijolos que deixaram de ser erguidas a partir do segundo pavimento, a falta de acabamento da rampa de acesso do térreo ao primeiro pavimento e a não realização da guarita de segurança.

Somente de serviços excedentes e extras foram 83,17% e as supressões chegaram a 58,61%, conforme ilustrado no quadro adiante, o que demonstra a total inconsistência da Planilha Orçamentária original, que deu suporte à licitação:

Descrição	Valor	% do contrato
Serviços Excedentes	37.005,64	3,11%
Serviços Extras	951.204,76	80,06%
Serviços Excedentes + Extras	988.210,40	83,17%
Serviços Suprimidos	696.409,99	58,61%
Total a Aditar	291.800,41	24,56%

Tal procedimento não encontra amparo legal, vez que tanto as supressões quanto os acréscimos estão limitados a 25%, não se admitindo compensações.

Nesse sentido cita-se adiante determinação do TCU consignada no

Acórdão nº 1.200/2010-Plenário: "9.1.3.1. abstenha-se de extrapolar os limites de alterações contratuais previstos no art. 65 da Lei n. 8.666/1993, tendo em vista que o conjunto de reduções e o conjunto de acréscimos devem ser sempre calculados sobre o valor original do contrato, aplicando-se a cada um desses conjuntos, individualmente e sem nenhum tipo de compensação entre eles, os limites de alteração estabelecidos no referido dispositivo legal".

Além dos vícios relatados, examinando os comentários apresentados em documento da Pró-Reitoria de Planejamento, de 12/06/2009, juntado às fls. 01 a 07 do Processo 23082.010512/2009, objetivando justificar as alterações, verificam-se que ditos argumentos, sejam quanto às inclusões sejam quanto às supressões, não oferecem elementos suficientes que permitam demonstrar sua pertinência, desatendendo o art. 65, caput, da Lei nº 8.666/1993.

Por outro lado, o art. 65, § 1º, da Lei de Licitações prevê que o contratado obriga-se a aceitar, nas mesmas condições contratuais, acréscimos ou supressões de até 25% do valor inicialmente contratado que se fizerem nos serviços. No entanto, tal norma não se aplica à adição de serviços não constantes do projeto básico e do contrato, mas tão somente aos acréscimos ou às supressões referentes à quantidade dos serviços inicialmente contratados.

Nesse sentido está o voto proferido pelo ministro relator do Processo TCU nº 024.996/2008-1, que conduziu o Acórdão nº 1.492/2009-Plenário, do Tribunal de Contas da União, cujo trecho a seguir está reproduzido: "O art. 65, § 1º, da Lei de Licitações prevê que o contratado obriga-se a aceitar, nas mesmas condições contratuais, acréscimos ou supressões de até 25 % do valor inicialmente contratado que se fizerem nos serviços. Esclareço, porém, que tal norma não se aplica à adição

de serviços não constantes do projeto básico e do contrato, mas tão somente aos acréscimos ou às supressões referentes à quantidade dos serviços inicialmente contratados feitas por termo aditivo ...".

No caso das alterações pertinentes ao 1º Termo Aditivo ao Contrato nº 004/2009, conforme ilustrado na tabela antes mencionada, só de serviços extras (não contratados e não previstos no Projeto Básico) foram R\$ 951.204,76, correspondente a 80,06% do valor global contratado.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:

Por meio do Ofício Nº 240/2010-GR, de 15/10/2010, o Reitor da UFRPE, assim se justificou: "23) O aditivo fundamentou-se no projeto executivo elaborado, que demonstrou melhor atender ao princípio da economicidade e melhorias ao uso, ocupação e manutenção. Nota-se que os valores estão em conformidade com o limite de aditivo previsto na legislação, sendo devidamente instruído e avaliado pela PJ da UFRPE. Outrossim, o efetivo pagamento dos serviços somente foram realizados com a devida apresentação da memória de cálculo e a posterior análise e aprovação pela IFES".

ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:

Os esclarecimentos apresentados pela UFRPE não são pertinentes, tendo em vista que a modificação promovida não encontra amparo legal, vez que tanto as supressões quanto os acréscimos estão limitados a 25%, não se admitindo compensações, bem como não se aplica à adição de serviços não constantes do projeto básico e do contrato, mas tão somente aos acréscimos ou às supressões referentes à quantidade dos serviços inicialmente contratados. Ademais, verificou-se que a

significativa alteração contratual não trouxe qualquer acréscimo quantitativo ou qualitativo ao objeto contratado. Fica, portanto, mantida a constatação.

RECOMENDAÇÃO: 001

À UFRPE: cumprir o art. 65, § 1º, da Lei de Licitações, abstendo-se de promover alterações contratuais, mediante acréscimos ou supressões além do limite de 25% do valor inicialmente contratado, atentando que o conjunto de reduções e o conjunto de acréscimos devem ser sempre calculados sobre o valor original do contrato, aplicando-se a cada um desses conjuntos, individualmente e sem nenhum tipo de compensação entre eles, os limites de alteração estabelecidos no referido dispositivo legal.

RECOMENDAÇÃO: 002

À UFRPE: Apurar responsabilidades pela anuência da modificação contratual ocorrida de forma injustificada e sem respaldo legal.

III - CONCLUSÃO

Em face dos exames realizados, somos de opinião que a Unidade Gestora deve adotar medidas corretivas com vistas a elidirem os pontos ressaltados nos itens: 1.1.1.2 a 1.1.1.17.

Recife/PE, 17/03/2011.

NOME

CARGO

ASSINATURA

EDUARDO ANTONIO DA GAMA GUERRA C

PATRICIA DE ABREU ALVES MOTA
