

**Destinatário(s):** PROAD / CGSA / Divisão de Contratos

**Assunto:** Encaminhamentos quanto à Constatação 01, intitulada “Falha de planejamento e gestão dos processos de execução contratual”, especificamente quanto ao item “3.1.a.1 Constatação 01: Item 4, 5 e 7”, decorrente da análise do processo nº 23006.000515/2012-05 e “3.1.b.1 Constatação 01: Item 3, 4 e 5”, decorrente da análise do processo nº 23006.001531/2013-43 e Constatação nº 04, intitulada “Ausência de segregação de funções e concentração de atribuições de fiscalização e gerenciamento de contratos em um único servidor”, constantes do Relatório de Auditoria nº 2020003.

### **NOTA DE AUDITORIA Nº 007/2021**

Considerando que a execução da ação de avaliação nº 04/2019 constante do PAINT 2019, a qual resultou no Relatório de Auditoria nº 2020003<sup>1</sup> e que teve por objeto a apuração de denúncia quanto à especificação de laboratórios e sistema de exaustão do “Bloco L”, evidenciamos que:

1. Quanto ao item “3.1.a.1 Constatação 01: Item 4, 5 e 7”, intitulada “Falha de planejamento e gestão dos processos de execução contratual”, decorrente da análise do processo nº 23006.000515/2012-05, referente ao contrato de nº 37/2012 celebrado com a empresa Faccio Arquitetura S/S Ltda:
  - 1.1. Que o referido contrato tinha por vigência o período de 24/09/2012 a 18/09/2013, conforme se depreende do extrato publicado no DOU em 24/09/2012, e que foi solicitada pela então Coordenação de Obras sua prorrogação por meio da CI nº 142/2013/CO-UFABC, expedida em 07/11/2013 (fl. 891), ou seja, após 50 dias do término da vigência contratual (fls. 891-894) e, por conseguinte, a formalização de Termo Aditivo (TA) nº 1/2013, estendendo o prazo para mais 8 meses, conforme publicado no DOU de 12/12/2013;

<sup>1</sup> Relatório de Auditoria nº 2020003 encontra-se disponível em <https://audin.ufabc.edu.br/relatorios>

1.2. A existência de previsão contratual de inadmissibilidade de reajuste do valor avençado, segundo cláusula décima segunda "DO REAJUSTE" (fl. 869), mesmo porque o contrato era no regime de execução de empreitada por preço global (fl. 860), além do que o Termo de Referência - TR em seu item 8 - "ESCOPO DOS SERVIÇOS", subitem 8.1 (fl. 7v), vedava projetos com área construída maior do que aquela prevista no edital, não obstante a Administração ter acrescido em 4.673,07 m<sup>2</sup> de área construída durante a execução do projeto, conforme evidenciado no 1º TA (fl. 895), passando de um total de 12.500 m<sup>2</sup> inicialmente projetado, para 17.173,07 m<sup>2</sup> (sendo 16.360,90 m<sup>2</sup> e 512,17 m<sup>2</sup>, relativos ao "Bloco L" e RU, respectivamente), uma vez que as disposições do referido TR era parte integrante das cláusulas que regem o contrato em questão, senão, vejamos:

- Cláusula quinta – DO MÉTODO DE AVALIAÇÃO – prevê acompanhar o item 20 do TR, Anexo I, do Edital (fl. n. 862)<sup>2</sup>;
- Cláusula nona – DA EXECUÇÃO E FISCALIZAÇÃO DO CONTRATO – Parágrafo décimo quarto – direito de rejeição por parte da Contratante se serviço estiver em desacordo com o TR (fl. n. 867);
- Cláusula décima segunda – DO REAJUSTE – Parágrafo décimo nono – prevê que todos os projetos e serviços do TR serão executados (fl. n. 868).

1.3. Não consta nos autos qualquer justificativa devidamente circunstanciada com estudos objetivos que apoiem tal alteração, além do mais, observamos que já existia, à época, a seguinte recomendação da CGU, de 2012:

001 – Quando da contratação de empresa para desenvolvimento de projetos que digam respeito a obras da universidade se atente para o fato de que esses projetos atendam às necessidades as quais a obra foi destinada, evitando modificações que alterem significativamente a concepção inicial dos projetos o que pode acarretar em aditivos e custos para a administração.<sup>3</sup>

2. Quanto ao item "3.1.b.1 Constatação 01: Item 3, 4 e 5", intitulada "Falha de planejamento e gestão dos processos de execução contratual", decorrente da

<sup>2</sup> Processo nº 23006.000515/2012-05;

<sup>3</sup> Ofício nº 20.183 GAB/CGU-Regional/SP/CGU/PR, de 16/07/2012, RA 201203102, item 1.1.1.3.

análise do processo nº23006.001531/2013-43, referente ao contrato nº 07/2014 celebrado com a empresa MPD Engenharia Ltda.:

- 2.1. O art. 73 da Lei 8.666/1993 prevê etapas específicas a serem exercidas pelas partes do contrato, além de prazos máximos para adoção de procedimentos ao recebimento de obras e serviços, e ainda o art. 69 do mesmo diploma legal, determina que a contratada deverá reparar, corrigir ou substituir partes do objeto contratual que apresentarem defeitos, vícios ou incorreções;
- 2.2. A previsão contratual, especificamente quanto a sua cláusula quarta “DA ACEITAÇÃO E DO RECEBIMENTO DOS SERVIÇOS”, em seu parágrafo quarto dispunha que o recebimento da obra será feito em duas etapas – Recebimento Provisório e Definitivo, cabendo à Contratada registrar no Livro de Ordem e, ainda, notificar a Contratante para que essa realize vistoria em até 15 dias, ocasião em que deverá ser lavrado o Termo de Verificação Circunstanciado e, ato contínuo, emitido o Termo de Recebimento Provisório desde que sejam constatadas as seguintes condições: a) plena conformidade de execução com os respectivos projetos, plantas, detalhes e especificações aprovados; b) limpeza da obra e das instalações provisórias do canteiro de obras; c) entrega e aceitação do Levantamento Cadastral Final (“*as built*”) do empreendimento após a execução da obra prevista no contrato; d) comprovação das aprovações necessárias nas instâncias municipais e estaduais e; por fim, e) obtenção de certidão negativa de débito, junto ao INSS, referente à matrícula da obra;
- 2.3. De que não foram identificados nos autos, comunicação formal da Contratada MPD Engenharia Ltda. com vistas a notificar o término das obras referente ao objeto contratual e abertura de prazo de 15 dias para a realização de vistoria pela Contratante – UFABC, ocasião em que deveria ter sido lavrado o Termo de Verificação Circunstanciado. Não obstante a ausência de notificação da empresa Contratada à Contratante, também não foram encontrados nos autos o Termo de Verificação Circunstanciado, Termo de Recebimento Provisório e, tampouco, o Termo de Recebimento Definitivo em que pese a UFABC ter começado a ocupar parcialmente as

instalações - ainda em obras, em 06/06/2017, conforme indica mensagem eletrônica enviada pela PROPES aos docentes na mesma data;

2.4. De que em resposta às SA's nºs 09/2020, de 12/02/2020 e 11/2020, de 17/08/2020, a SPO esclareceu possuir em seus registros, tão somente, o Ofício nº 026/2017/SPO/SA, intitulado "Termo de Recebimento da Obra" (Anexo-II), encaminhado à MPD Engenharia Ltda. em 01/02/2017. O Ofício em questão não qualifica expressamente se o mesmo se refere ao recebimento provisório ou definitivo. Porém, da análise do seu teor, trata-se de recebimento provisório, uma vez que o corpo principal do referido ofício consigna haver pendências a serem sanadas, no prazo de 90 dias, pela MPD Engenharia Ltda. elencadas no "Anexo I – Pendências de Obra". Contudo, em resposta à SA nº 09/2020, de 12/02/2020, a SPO informou possuir apenas o Ofício nº 026/2017/SPO/SA, não sendo capaz de precisar o conteúdo do "Anexo I – Pendências de Obra", citado no respectivo Ofício, visto que não o possui em seus registros históricos e que a situação é agravada quando a contratada, mediante solicitação da SPO em 11/02/2020, responde em 14/02/2020 de que:

"[...] o "Anexo I – Pendências de Obra" **não fora encaminhado pela UFABC** [...] à época alguns questionamentos levantados comprometiam o escopo contratual e precisavam ser revisados pela SPO-UFABC [...]" (grifos acrescentados).

3. Quanto a Constatação nº 04, intitulada "Ausência de segregação de funções e concentração de atribuições de fiscalização e gerenciamento de contratos em um único servidor", decorrente da análise da execução dos Contratos nº 37/2012 e 07/2014, além da Portarias publicadas no Boletim de Serviço e demais informações constantes no Portal da Transparência:

3.1. Ausência nos autos de Termo Circunstanciado a ser emitido pelo responsável em acompanhar e fiscalizar a execução do contrato (fiscal do contrato), que embasa a emissão do TRP e TRD4, conforme previsão do art. 73, I, 'a' e 'b', da Lei nº 8.666/93. Constam do TRP (fl. nº. 1.077)<sup>5</sup> os seguintes termos:

<sup>4</sup> TRP e TRD, significa Termo de Recebimento Provisório e Termo de Recebimento Permanente, respectivamente;

<sup>5</sup> Processo nº 23006.000515/2012-05.

Declaramos haver recebido os serviços objeto do referido contrato, em caráter provisório, pelo prazo de 5 (cinco) dias úteis para efeito de posterior verificação, de conformidade com as especificações constantes do Termo de Referência correspondente ao contrato supracitado, não importando este em aceitação, ficando claro que a UFABC rejeitará todo ou em parte o referido objeto, caso verifique que o mesmo se encontra em desacordo com o especificado no Termo de Referência supramencionado.

Depreende-se, assim, que o documento em comento tão somente reconheceu o recebimento do objeto contratado, não pormenorizando nos autos, o que se está recebendo, conforme delineado pela alínea 'a', inciso I, art. 73, da Lei n.º. 8.666/1993. Nesse sentido, oportuno é o Acórdão n.º. 2743/2015 – Pleno-TCU, o qual elucidou claramente que o fiscal da obra ao expedir o TRP deve pautar-se segundo os registros próprios das ocorrências relacionadas à execução do contrato, consignando as medidas necessárias para sua regularização, além do que, o seu "[...] teor deve basear-se no que foi observado ao longo do acompanhamento da execução e fiscalização do contrato";

3.2. Além disso, foi evidenciada ausência de designação específica de servidor ou comissão pela autoridade competente, responsável por emitir o TRD, após o decurso do prazo de observação ou de vistoria que comprove a adequação do objeto aos termos contratuais, conforme art. 73, I, 'b', da Lei n.º 8.666/93. Assim, depreendem-se do TRD (fl. n.º. 1078) os seguintes termos:

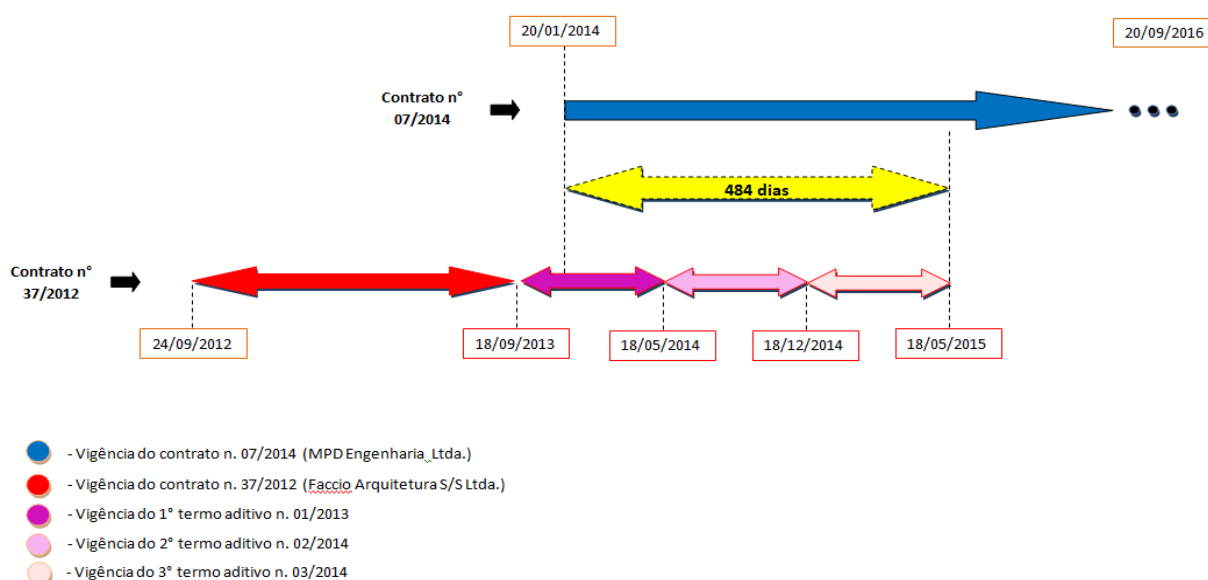
"[...] o objeto recebido através do TERMO DE RECEBIMENTO PROVISÓRIO, datado de 25 de maio de 2015 acha-se em conformidade com as especificações e demais elementos técnicos constantes no Termo de Referência, no contrato n.º 037/2012 e demais Anexos do Edital de Concorrência n.º 02/2012, e encontra-se dentro dos padrões de qualidade exigidos, declaramos que o mesmo é considerado aceito definitivamente".

3.3. Da mesma forma, o TRD é omissivo no que se refere quanto à situação dos apontamentos relatados, sem adequado detalhamento do que se está recebendo, contrariando previsão constante também no Termo de Referência que orientou edital licitatório, em seu item 32 "DO RECEBIMENTO E CRITÉRIO DE ACEITAÇÃO DO OBJETO", o qual está em sintonia com a Lei de Licitações;

3.4. Em relação à execução do Contrato n.º 37/2012 celebrado com a empresa

Faccio Arquitetura S/S Ltda., a formalização dos respectivos Termos Aditivos resultaram em prorrogações do prazo contratual o qual coincidiu com o período da vigência do Contrato nº 07/2014 celebrado com a MPD Engenharia Ltda. Desta feita, consigna-se o aumento dos riscos de controle por parte da fiscalização no acompanhamento da execução dos contratos supracitados em virtude da extensa concomitância de execução dos respectivos contratos em 484 dias (vide figura abaixo), sob responsabilidade do mesmo (fiscal de contrato) servidor designado para acompanhar os respectivos instrumentos contratuais;

Figura 1 - Intersecção entre os Contratos nºs 37/2012 e 07/2014.



Fonte: Elaborado pela AUDIN com base em informações disponíveis no Portal da Transparência, Compras Net e Dados Abertos. Consulta realizada em 25/08/2020.

3.5. No que tange ao Contrato nº 07/2014, a cláusula sexta “DAS OBRIGAÇÕES DA CONTRATANTE” prevê o acompanhamento e fiscalização da execução do contrato por servidor designado nos termos do art. 67, da Lei nº 8.666/93. Dessa forma, evidenciou-se:

- Que o servidor designado para exercer os cargos em comissão de Coordenador de Obras (Portaria da Reitoria nº 106/2011 e nº 872/2012) e Superintendente de Obras (Portaria da Reitoria nº 327/2016) respondeu ainda pelas funções de fiscalização dos contratos nº 37/2012 – Faccio Arquitetura S/S Ltda. (Portaria da PROAD nº 333/2012) e nº



07/2014 – MPD Engenharia Ltda. (Portaria PROAD nº 32/2014). E mais, foi também o fiscal responsável pelo contrato nº 02/2015 – Geris/TÜV Rheinland Serviços (Portaria da PROAD nº 39/2015) e acumulou as funções de substituto eventual da Superintendente Interina (Portaria da SUGEPE nº 550/2015) e substituto eventual do Coordenador de Projeto e Obras do Campus SBC (Portaria da SUGEPE nº 227/2016), conforme indicado no quadro:

Tabela 1 – Ausência de Segregação de Funções quanto aos Contratos objetos da Ação de Auditoria

Boletim de Serviço nº	Portaria de Designação	Função	Início	Término
154/2011	Reitoria nº 106/2011	Coordenador da Obra do Campus Universitário de Santo André	04/03/2011	12/11/2012
235/2012	PROAD nº 333/2012	Fiscal do Contrato nº 37/2012	12/09/2012	18/05/2015
243/2012	Reitoria nº 876/2012	Coordenador da Obra do Câmpus Santo André	12/11/2012	26/08/2016
341/2014	PROAD nº 032/2014	Fiscal do Contrato nº 07/2014	22/01/2014	22/09/2016
439/2015	PROAD nº 039/2015	Fiscal do Contrato nº 02/2015	10/02/2015	30/09/2016
517/2015	SUGEPE nº 550/2015	Substituto Eventual da Superintendente Interina de Obras	10/12/2015	01/09/2016
547/2016	SUGEPE nº 227/2016	Substituto Eventual do Coord. de Projeto e Obras do Campus SBC	14/04/2016	26/08/2016
584/2016	Reitoria nº 327/2016	Superintende de Obras	26/08/2016	17/06/2019

Fonte: Elaborado por AUDIN com base nos Boletins de Serviço da UFABC e Portal ComprasNet (quanto à determinação do prazo final de vigência dos contratos) em 15/09/2020.

- De que o servidor mencionado no item anterior, não obstante as obrigações descritas anteriormente, também acumulou a fiscalização de outros contratos congêneres, foi ainda designado como membro de diversos GTs e integrou Comissões Especiais de Licitação - CEL. A título de exemplo, destaca-se o ano de 2011, em que exerceu a fiscalização de 7 contratos, além de ter sido designado para compor 2 CELs, quais sejam, de Obras Campus Santo André (Portaria da Reitoria nº 300/2011) e de Obras Campus São Bernardo (Portaria da Reitoria nº 313/2011), conforme indicado:

Tabela 2 – Nomeações e Designações ocorridas no ano de 2011.

Boletim de Serviço nº	Portaria de Designação	Função	Início	Término
154/2011	Reitoria nº 106/2011	Coordenador da Obra do Campus Universitário de Santo André	04/03/2011	12/11/2012
156/2011	PROAD nº 64/2011	Fiscal do Contrato nº 44/2008	17/03/2011	31/08/2011
156/2011	PROAD nº 65/2011	Fiscal do Contrato nº 340/2010	17/03/2011	04/11/2012
159/2011	PROAD nº 80/2011	Fiscal do Contrato nº 04/2006	04/04/2011	31/03/2011
173/2011	Reitoria nº 300/2011	Comissão Especial de Licitação para contratações de projetos e obras relacionadas ao Campus Santo André	14/07/2011	14/07/2012 <sup>6</sup>
174/2011	Reitoria nº 313/2011	Comissão Especial de Licitação para contratações de projetos e obras relacionadas ao Campus São Bernardo do Campo	20/07/2011	20/07/2012 <sup>7</sup>
176/2011	PROAD nº 246/2011	Fiscal do Contrato nº 43/2011	05/08/2011	01/06/2015
187/2011	PROAD nº 335/2011	Fiscal do Contrato nº 56/2011	18/10/2011	30/04/2012
189/2011	PU nº 01/2011	Grupo de Trabalho para discutir alternativas para solução definitiva de acomodação, uso e acesso a equipamentos de Áudio/Vídeo/TI nas salas de aula e auditórios da UFABC.	31/10/2011	29/01/2012 <sup>8</sup>
189/2011	PU nº 02/2011	Grupo de Trabalho para atendimento às demandas e necessidades particulares das diversas áreas em termos de sistema de ar-condicionado (e controles de temperatura e umidade) para o Bloco A.	31/10/2011	29/03/2012 <sup>9</sup>
193/2011	Reitoria nº 629/2011	Grupo de Trabalho para elaborar o detalhamento do projeto que dará origem ao “Projeto Executivo do Bloco Anexo” – Câmpus Santo André.	02/12/2011	01/03/2012 <sup>10</sup>
193/2011	PROAD nº 405/2011	Fiscal do Contrato nº 68/2011	30/11/2011	30/06/2013
195/2011	PROAD nº 421/2011	Fiscal do Contrato nº 93/2011	12/12/2011	19/06/2016

Fonte: Elaborado por AUDIN com base nos Boletins de Serviço da UFABC e Portal ComprasNet (quanto à determinação do prazo final de vigência dos contratos) em 15/09/2020.

<sup>6</sup> Uma vez que o mandato da Comissão Permanente de Licitações – CPL é de 1 ano conforme preceitua o art. 51, § 4º, da Lei nº 8.666/93, a título de demarcar o termo final da Comissão Especial de Licitação, assumiu-se o mesmo prazo de vigência do mandato da CPL.

<sup>7</sup> Idem 15.

<sup>8</sup> O prazo para a conclusão dos trabalhos do GT consta da Portaria de designação podendo, todavia, ter se estendido em razão de eventual prorrogação ou atraso na conclusão e entrega dos trabalhos.

<sup>9</sup> Idem 17.

<sup>10</sup> Idem 17.



Assim sendo, verifica-se que a dinâmica de concentrar as nomeações e designações neste mesmo servidor continuou ocorrendo nos anos de 2012, 2013, 2014, 2015 e 2016.

- Somado ao contexto descrito, acresceu-se a nomeação do referido servidor como fiscal de todos os contratos firmados com a Geris Engenharia e Serviços Ltda. que fora adquirida, posteriormente, pela TÜV Rheinland Serviços Industriais Ltda. – Contratos nºs. 44/2008 (Portaria da PROAD nº 64/2011), 43/2011 (Portaria da PROAD nº 246/2011) e 02/2015 (Portarias da PROAD nºs. 39/2015, 149/2016 e 03/2019), conforme demonstra a tabela:

Tabela 3 – Ausência de segregação de função em uma mesma relação contratual.

Boletim de Serviço nº	Portaria de Designação	Função	Início da Função	Término da Vigência Contratual	Contratada
156/2011	PROAD nº 064/2011	Fiscal do Contrato nº 044/2008	17/03/2011	31/08/2011	GERIS ENGENHARIA E SERVIÇOS LTDA.
176/2011	PROAD nº 246/2011	Fiscal do Contrato nº 043/2011	05/08/2011	01/06/2015	GERIS ENGENHARIA E SERVIÇOS LTDA.
439/2015	PROAD nº 039/2015	Fiscal do Contrato nº 002/2015	10/02/2015	30/09/2016	GERIS ENGENHARIA E SERVIÇOS LTDA.
594/2016	PROAD nº 149/2016	Fiscal do Contrato nº 002/2015	30/09/2016	09/01/2019	TÜV RHEINLAND SERVIÇOS INDUSTRIAIS LTDA
809/2019	PROAD nº 003/2019	Gestor do Contrato nº 002/2015	09/01/2019	02/08/2019	TÜV RHEINLAND SERVIÇOS INDUSTRIAIS LTDA

Fonte: Elaborado por AUDIN com base nos Boletins de Serviço da UFABC e dados constantes no Portal ComprasNet (quanto à determinação do prazo final de vigência dos contratos), em 15/09/2020.

3.6. Consigna-se, ainda, que o referido servidor foi empregado da contratada Geris Engenharia e Serviços Ltda. nos anos de 2008 e 2009, oportunidade em que exerceu as funções de “[...] Gerenciamento e fiscalização da obra de implantação do Campus Universitário de Santo André, atuando como Coordenador de Orçamentos e Custos da Gerenciadora, desenvolvendo as seguintes atividades: planejamento da fiscalização da obra;

acompanhamento e fiscalização da obra; levantamentos técnicos; medições; elaboração e apresentação de relatórios; elaboração de relatórios gerenciais; preparação de aditamentos contratuais de valor e de prazo”, conforme indicado no Currículo Lattes<sup>11</sup> do servidor. Constata-se, desse modo, que no intervalo de aproximadamente 2 anos, o então funcionário da Geris, passou a exercer as mesmas funções agora como servidor da UFABC, conforme Portaria nº 102, de 20 de março de 2009, que o nomeou para o cargo de Arquiteto, data em que passou a integrar o quadro de servidores da UFABC, ocasião em que não houve qualquer procedimento de prevenção de integridade por parte da Instituição a fim de salvaguardar possíveis riscos relacionados à eventuais impedimentos e suspeições com relação à vínculo empregatício anterior.

3.7. Verifica-se, também, a mesma postura de designação do servidor adotada para os Contratos nº 07/2014 e 79/2014, todos firmados com MPD Engenharia Ltda. conforme demonstra a tabela:

Tabela 4 – Ausência de segregação de função em uma mesma relação contratual.

Boletim de Serviço nº	Portaria de Designação	Função	Início da Função	Término da Vigência Contratual	Contratada
341/2014	PROAD nº 032/2014	Fiscal do Contrato nº 07/2014	22/01/2014	22/09/2016	MPD ENGENHARIA LTDA
419/2014	PROAD nº 509/2014	Fiscal do Contrato nº 79/2014	13/11/2014	23/09/2016	MPD ENGENHARIA LTDA
591/2016	PROAD nº 141/2016	Fiscal do Contrato nº 07/2014	22/09/2016	20/03/2017	MPD ENGENHARIA LTDA
592/2016	PROAD nº 143/2016	Fiscal do Contrato nº 79/2014	23/09/2016	29/01/2019	MPD ENGENHARIA LTDA
815/2019	PROAD nº 010/2019	Gestor do Contrato nº 79/2014	29/01/2019	01/08/2019	MPD ENGENHARIA LTDA

Fonte: Elaborado por AUDIN com base nos Boletins de Serviço da UFABC e dados constantes no Portal ComprasNet (quanto à determinação do prazo final de vigência dos contratos), em 15/09/2020.

3.8. Do levantamento a partir dos Boletins de Serviço e dos dados constantes no Portal ComprasNet quanto aos contratos firmados, verificou-se que os prazos consignados nas Portarias de designação de servidor responsável

<sup>11</sup> Disponível em <http://lattes.cnpq.br/8571785323911538>, consulta realizada em 18/09/2020.

por exercer a fiscalização, ultrapassa o prazo de término da vigência dos contratos. São exemplos:

Tabela 5: Designação do Fiscal do Contrato *versus* Término da Vigência Contratual.

Boletim de Serviço nº	Portaria de Designação	Função	Início da Função	Término da Vigência Contratual	Contratada
159/2011	PROAD nº 80/2011	Fiscal do Contrato nº 004/2006	04/04/2011	31/03/2011	CONSTRUTORA AUGUSTO VELLOSO S/A
591/2016	PROAD nº 142/2016	Fiscal do Contrato nº 106/2011	22/09/2016	30/08/2016	PROJEÇÃO ENGENHARIA PAULISTA DE OBRAS LTDA
593/2016	PROAD nº 147/2016	Fiscal Substituto do Contrato nº 041/2009	30/09/2016	28/02/2014	JWA CONSTRUÇÃO E COMÉRCIO LTDA
594/2016	PROAD nº 148/2016	Fiscal do Contrato nº 77/2012	30/09/2016	06/06/2016	PROJEÇÃO ENGENHARIA PAULISTA DE OBRAS LTDA

Fonte: Elaborado por AUDIN com base nos Boletins de Serviço da UFABC e dados constantes no Portal ComprasNet (quanto à determinação do prazo final de vigência dos contratos), em 15/09/2020.

3.9. Observa-se, no entanto, que não se teve acesso aos registros próprios elaborados pelo fiscal do contrato em que relata todas as ocorrências relacionadas à execução da obra. Em entrevista conduzida na data de 06/02/2020 junto ao fiscal do contrato, este mencionou que os papéis de trabalho da fiscalização contratual ficaram sob responsabilidade da empresa TÜV Rheinland Serviços Industriais Ltda., não possuindo cópias.

#### 4. Cabe-nos apresentar as seguintes considerações:

4.1. No que tange a celebração de TA para a prorrogação de prazo contratual após a vigência original do contrato e, em que pese a apresentação de justificativas há época, de que, em síntese, a contratada não concorreu com o atraso e, por se tratar nesse caso, de um contrato de regime de empreitada por preço global (contrato por escopo), esse só se encerra com o cumprimento de seu objeto (fls. 891 a 933)<sup>12</sup>, cumpre observar que à época, não havia uniformidade de entendimento na Corte de Contas a respeito do assunto, apesar de a AGU já ter o entendimento, à época, por

<sup>12</sup> Processo nº 23006.000515/2012-05;

meio do Parecer nº 13/2013/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU13, o qual se posicionava por uma orientação restritiva quanto ao assunto e, portanto, sustentava a ilegalidade da prorrogação do contrato vencido, podendo o remanescente do objeto ser pactuado em novo contrato, necessariamente precedido de novo procedimento licitatório. Mais tarde, a matéria também foi pacificada no TCU, com a publicação em 2016 da Súmula nº 191, o qual explicita que:

Torna-se, em princípio, indispensável a fixação dos limites de vigência dos contratos administrativos, de forma que o tempo não comprometa as condições originais da avença, não havendo, entretanto, obstáculo jurídico à devolução de prazo, quando a Administração mesma concorre, em virtude da própria natureza do avençado, para interrupção da sua execução pelo contratante

Observa-se, porém, que tal previsão do TCU é clara ao admitir a ‘devolução de prazo’ quando a administração concorre com a interrupção da execução do contrato, o que considerando a hipótese de transpor o caso em tela para a atualidade, tal não se configuraria, pois de fato, por definição, não houve “interrupção” contratual, e, portanto, incorreria em uma situação irregular;

4.2. Quanto à incorporação de disposições expressas no TR como parte do contrato, cabe lembrar o disposto no art. 66, da Lei 8.666/1993, de que o contrato deve ser executado fielmente pelas partes, considerando assim, que as obrigações contratuais do contrato nº 37/2012, se estendem às cláusulas do TR;

4.3. Com base nos autos e respostas às SA's, o referido Ofício nº 026/2017/SPO/SA, intitulado “Termo de Recebimento da Obra” (Anexo-II), encaminhado à MPD Engenharia Ltda. em 01/02/2017, do qual se deduz se tratar da prática do ato administrativo de recebimento provisório está eivado de vício em sua origem na medida em que, até o presente momento, a Administração não sabe o exato conteúdo do mencionada Anexo I – que “supostamente” consignou a descrição das pendências da obra verificadas quando da emissão do Ofício. Por conseguinte, o fato de não se ter ciência de quais foram as pendências apontadas, não se sabe

<sup>13</sup> Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/procuradoria-geral-federal-1/consultoria-juridica/CamaraPermanentedeLicitacoesContratosAdministrativos>, consultado em novembro de 2019.

também, se tais impropriedades foram ou não sanadas pela Contratada. Observa-se, no entanto, que o objeto da denúncia que ensejou essa ação de auditoria recaiu, dentre outros motivos, no “recebimento” da edificação com problemas básicos, como por exemplo: portas corta-fogo que não fecham corretamente, sistema de exaustão sem motor, central de gases inoperante, tensão elétrica insuficiente, entre outros. Além disso, no caso da não formalização do Termo de Recebimento Provisório ou Definitivo, poderia se aventar a previsão normativa do ‘recebimento tácito’, no caso de omissão da Administração de sua efetiva realização, porém tal entendimento só seria possível se a condição do § 4º, do art. 73, da Lei de Licitações fosse satisfeita, ou seja, “[...] **desde que comunicados à Administração nos 15 (quinze) dias anteriores à exaustão dos mesmos**”, comunicação essa que inexistente nos autos<sup>14</sup>, evidenciado falha na gestão do contrato nº 07/2014;

- 4.4. A inobservância de prática de segregação de função e concentração na designação de coordenação e fiscalização dos contratos em um mesmo servidor, caracteriza falhas no processo de gerenciamento de riscos na designação de fiscais;
- 4.5. Quanto à expedição de TRP e TRD como termos "declaratórios" de recebimento, replicamos entendimento do TCU<sup>15</sup> de que a entrega de serviços não se confunde com a entrega de bens, possuindo desta feita, requisitos próprios, como por exemplo, a emissão de Termo Circunstanciado acompanhado de parecer acerca dos serviços entregues, não se resumindo apenas a uma declaração, conforme restou evidenciado na exposição dos fatos.
- 4.6. Por fim, consigna-se que a estrutura de controles internos dos órgãos públicos federais deve contemplar três linhas de defesa da gestão<sup>16</sup> a qual deve comunicar, de forma clara, as responsabilidades de todos os atores envolvidos, provendo uma atuação coordenada e eficiente, sem sobreposições ou lacunas, sendo que enquanto a 1ª linha de defesa garante que as atividades sejam realizadas de acordo com as metas e

<sup>14</sup> Processo nº 23006.001531/2013-43;

<sup>15</sup> Acórdão nº. 2743/2015 – Pleno-TCU.

<sup>16</sup> Baseado na IN SFC nº 03, de 09 de junho de 2017;

objetivos organizacionais, contemplando controles primários circunscritos aos macroprocessos finalísticos, a 2ª linha se ocupa da gestão geral, por meio da supervisão e monitoramento, de modo a assegurar que as atividades desenvolvidas pela 1ª linha sejam desenvolvidas e executadas de forma apropriada.

Assim, entendemos que a CGSA / Divisão de Contratos, possui função própria de atuação na perspectiva da 2ª linha de defesa organizacional com relação ao assunto, uma vez que enseja a “[...] gestão dos contratos de serviços, garantindo que o objeto contratado seja fornecido conforme edital, controlando o desempenho da empresa contratada quanto ao objeto de seu fornecimento.”<sup>17</sup> e, portanto, tem fundamental papel na garantia de conformidade e desempenho das atividades realizadas pela 1ª linha de defesa, ou seja, a execução e fiscalização de contratos realizados pelas unidades que compõem os macroprocessos finalísticos.

## 5. Conclusão:

5.1. Diante do exposto, e com intuito de fortalecer os controles internos da referida unidade destinatária, com relação aos procedimentos de averiguação de conformidade geral, bem como o delineamento dos riscos envolvidos na preparação e adequação de contratos, recomendamos à Pró-reitoria de Administração / CGSA / Divisão de Contratos:

- Desenvolver junto à SUGPEPE, plano de capacitação de seus servidores que contemple a disciplina de Gerenciamento de Riscos com ênfase no planejamento, execução e fiscalização de contratos administrativos;
- Desenvolver e manter processo de Gestão de Riscos que suporte a adequada governança de contratos no âmbito da UFABC;
- Rever o procedimento de planejamento de contratação para que passe a introduzir etapa de avaliação e gerenciamento de riscos conforme preceitua IN n° 05, de 26 de maio de 2017;

<sup>17</sup> Disponível em <https://proad.ufabc.edu.br/index.php/home/estrutura-organizacional>, consultado em janeiro de 2021.



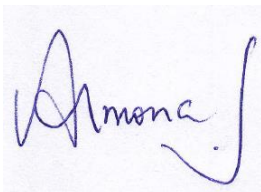
- Promover junto à SUGEPE, cursos de ‘Acompanhamento e fiscalização de contratos’ a ser ministrada a servidores que são designados à função de fiscal de contrato, com destaque dos principais pontos de riscos sobre o tema, para o adequado cumprimento da função;
- Melhorar a adequação e a eficácia do controle interno de acompanhamento de contratos no âmbito da instituição, mais especificamente quanto:
  - a. Ao acompanhamento de prazos contratuais pelos fiscais de contratos, a fim de impedir que ocorram prorrogações de instrumentos contratuais quando já exaurida sua vigência; e
  - b. Ao controle quanto à regularidade da execução contratual, antes que ocorra o término da vigência dos contratos, de modo a garantir que esteja em conformidade com o previsto em todas as cláusulas contratuais pactuadas entre as partes, apoiado, por exemplo, por *checklist* de todos os pontos críticos expressos nos contratos.
- Atentar para as cláusulas e os comandos contidos no Termo de Referência – TR quando da execução do contrato, principalmente quando essas importem evitar mudanças quanto a extensão de prazo, assim como acréscimo de escopo em relação ao inicialmente previsto no TR, com o conseqüente aumento de custos para a Administração;
- Avaliar, por ocasião da nomeação de fiscais de contratos, quanto à conveniência de atuação de um mesmo servidor para o exercício das funções de Gestor e Fiscal de Contrato em períodos concomitantes, com vistas a evitar a situação descrita nesta nota de auditoria;
- Revisar os controles internos de modo a mitigar riscos relacionados a possibilidade de designação de servidor como gestor ou fiscal de contrato que atuara anteriormente em empresa contratada pela Administração;

- Revisar seus controles internos de modo a mitigar os riscos aqui relacionados quanto à concentração de designações concomitantes na fiscalização de contratos;
- Revisar os controles internos de modo que no acompanhamento de contratos relacionados a serviços de obras e reformas, gere salvaguardas que garantam que os principais eventos (ex. avaliação de desempenho dos serviços prestados antes de celebração de TA's, emissão adequada de TRP e TRD) sejam devidamente produzidos conforme legislação a respeito;
- Adequar o Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos para que contemple salvaguardas aos riscos relacionados à ausência de segregação de funções e que também considere demais fatos evidenciados pelo Relatório de Auditoria nº 2020003, no que concerne a mitigação das demais falhas ali reportadas e que tenham relação com riscos a adequada gestão e fiscalização de obras e serviços de engenharia.

6. Por fim, colocamo-nos à disposição para eventuais esclarecimentos.

À apreciação superior,

Santo André, 04 de março de 2021.



**Bruna Armonas Colombo**  
Administradora



**Gebel Eduardo M. Barbosa**  
Administrador

De acordo. Remeta-se conforme o proposto.



**Rosana de Carvalho Dias**  
Auditora-chefe