

**Destinatário(s):** Pró-reitoria de Administração – PROAD.

Reitoria

**Assunto:** Encaminhamentos quanto à Constatação 01: “Falha de planejamento e gestão dos processos de execução contratual”, mais especificamente quanto ao item b – Processo nº 23006.001531/2013-43 (MPD Engenharia Ltda.) – 3.1.b.1 Constatação 01: item 3, 4 e 5, do Relatório de Auditoria nº 2020003.

### **NOTA DE AUDITORIA Nº 016/2021**

1. No decorrer da ação de avaliação<sup>1</sup> supracitada, a qual teve por objeto a apuração de denúncia referente a especificação de laboratórios e sistema de exaustão do “Bloco L”, foram identificadas falhas de gestão e fiscalização do contrato nº 07/2014, celebrado entre a UFABC e a empresa MPD Engenharia Ltda. Isso posto, passamos a narrar as constatações acompanhadas da indicação das evidências que as suportam resultantes da análise, dentre outros, dos documentos autuados no processo nº 23006.001531/2013-43.
2. Trata-se de suposta infração cometida em razão da emissão, pelo Fiscal do Contrato - designado pelas Portarias da PROAD nº 032/2014<sup>2</sup> e 141/2016<sup>3</sup>, de Termo de Recebimento Provisório (TRP) - formalidade necessária conforme art. 73, I, da Lei nº 8.666/93, desacompanhado da realização das vistorias necessárias a suportar sua emissão e suposta simulação de documento hábil a conferir caráter de regularidade ao ato administrativo praticado. Assim, evidenciamos:
  - a. Restou configurado que o Fiscal do Contrato nº 07/2014, emitiu em 01/02/2017 o Ofício nº 026/2017/SPO/SA (anexo), intitulado “Termo de Recebimento de Obra (Anexo II)”, recebido na mesma data por

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

<sup>2</sup> Boletim de Serviço nº 341, de 24 de janeiro de 2014.

<sup>3</sup> Boletim de Serviço nº 591, de 23 de setembro de 2016.

representante da MPD Engenharia Ltda., com vistas a atender o disposto no art. 73, I, a, da Lei nº 8.666/93 - formalidade necessária que atesta a conclusão da execução do contrato sem pendências por parte da Contratada e abre prazo de observação do objeto executado com vistas a resguardar a Administração de eventuais vícios ocultos. Ocorre que, para que tal termo possa ser emitido, se faz necessário a comunicação de encerramento dos trabalhos pela Contratada e a realização por parte da Administração das vistorias necessárias à emissão dos Termos de Verificação Circunstanciada, ambas obrigações previstas no art. 73, I, a, da Lei nº 8.666/93, necessários a elencar o estado de recebimento da obra a fim de embasar a emissão do TRP. Restou evidenciado que **não constam dos autos e documentos obtidos pela AUDIN a comunicação a ser observada pela Contratada e, tampouco, a realização de tais vistorias sob responsabilidade do Fiscal do Contrato.** Ainda, da análise da execução financeira do contrato, resta evidente que foram efetuados pagamentos posteriores que superaram em 7 medições o término da vigência contratual (conforme indica o item 3.1.b.1 Constatação 01: Item 7 – Análise da Curva ‘S’ e Anexo I, do Relatório de Auditoria nº 2020003), **denotando assim, que à época da emissão do referido Ofício as obras não estavam concluídas e, portanto, a execução do contrato ainda estava em andamento,** em que pese haver registros de que a Administração passou a ocupar a edificação a partir de 06/06/2017, conforme indica mensagem eletrônica da PROPES (anexa) encaminhada aos docentes responsáveis pelos espaços.

- b. Da análise do conteúdo do Ofício nº 026/2017/SPO/SA depreende-se que esse não qualifica expressamente se se trata de recebimento provisório ou recebimento definitivo. Há, no entanto, a indicação de que tal Ofício (Anexo II) foi emitido em conjunto com o “Anexo I – Pendências de Obra”, acompanhado de abertura de prazo de 90 dias para que a contratada providenciasse o saneamento das pendências apontadas no Anexo I – as quais sequer deveriam existir, pois o

**recebimento provisório não legitima o recebimento de obra inconclusa**, conforme indica o Tribunal de Contas da União (TCU):

“[...] Cabe esclarecer que o art. 73, inciso I, da Lei 8.666/1993, ao subdividir o recebimento da obra em dois estágios, **provisório e definitivo, não o faz com o objetivo de legitimar a entrega provisória de uma obra inconclusa**, para que, até o recebimento definitivo as pendências sejam corrigidas – haja vista a expressão constante do caput do artigo: **‘executado o contrato’**, de onde se depreende que, **para possibilitar o recebimento provisório, o objeto deve estar plenamente concluído, sem pendências**. Ao contrário, ao criar o instituto do recebimento provisório e estabelecer que **o recebimento definitivo somente deve ocorrer após um determinado período de tempo, o dispositivo legal visa dar mais segurança à administração. Tal medida assegura que o contratante fique resguardado no caso do aparecimento de vícios ocultos, surgidos após o recebimento provisório**. Não por acaso a própria lei intitula o período entre o recebimento provisório e o definitivo de ‘prazo de observação’. (Acórdão 1238/2013-Plenário, grifo acrescentado).

Da apreciação dos títulos dos documentos e de seu conteúdo se “deduz” que o ato administrativo praticado pelo fiscal se “assemelha” ao recebimento provisório, uma vez que esse **expressamente** indicou haver pendências a serem sanadas pela Contratada abrindo prazo para tal. Ocorre que, não obstante o procedimento adotado pelo fiscal não encontrar suporte na Lei de Licitações, até a conclusão do Relatório de Auditoria nº 2020003, o conteúdo do “Anexo I – Pendências de Obra” é desconhecido pela AUDIN. Tal documento não consta dos registros da Superintendência de Obra (SPO) antiga Coordenação de Obras (C.O.), conforme indicou o atual Gestor da área em respostas às SAs nºs 09/2020, de 12/02/2020 e 11/2020, de 17/08/2020 (anexas). Portanto, seu conteúdo, até o presente momento, também é desconhecido da UFABC;

- c. Ainda, em procedimento de circularização junto à Contratada (anexo), a referida empresa deixa claro que o **Anexo I não foi encaminhado quando da emissão do Ofício** e que, eventuais pendências ou assuntos entendidos como garantias de serviços prestados, entre outros, foram **posteriormente** elaborados pela equipe da SPO. Registra-se que o fiscal do contrato indicado além de desempenhar tal função, também era à época, o Coordenador de Obras (Portaria da Reitoria nº 876/2012 - anexa) e, posteriormente fora nomeado

Superintendente de Obras (Portaria da Reitoria nº 327/2016 - anexa). Ambas as funções de comando que lhe conferia posição hierárquica superior em relação aos seus subordinados;

- d. Por fim, em que pese a Contratada relatar que todas as pendências posteriormente apontadas pela SPO foram sanadas, conforme indica a mensagem eletrônica trocada entre a SPO e MPD Engenharia Ltda. (anexa), **não há nos autos quaisquer documentos que demonstrem cabalmente quais foram as pendências apontadas à época e se essas foram ou não solucionadas pela Contratada.** Evidencia-se, na prática, que o Fiscal do Contrato, não emitiu o “Anexo I – Pendências de Obras”, praticando “suposta” simulação de documento, operando **recebimento provisório “fictício” de obra inconclusa**, fato esse que induziu a Administração a não ter clareza e conhecimento do que se estava recebendo provisoriamente, atuando contra os interesses da UFABC e em desacordo com o que preconiza o art. 73, I, a e b, da Lei nº 8.666/93 e jurisprudência da Corte de Contas.
3. Não obstante aos fatos já narrados, o recebimento de obras e serviços é sempre composto de duas etapas: provisória e definitiva (art. 73, I, a e b, da Lei nº 8.663/93). Do cotejo dos dispositivos extrai-se, a *grosso modo*, ao menos três implicações: a) o recebimento provisório será feito por servidor responsável pelo acompanhamento e fiscalização das obras ou serviços – fiscal do contrato, e o recebimento definitivo será feito por servidor ou comissão designada pela autoridade competente – **trata-se de pessoa diversa daquela que efetuou o recebimento provisório**; b) a necessidade de que o **fiscal do contrato promova a comunicação à autoridade competente – dirigente máximo**, noticiando o término do prazo de observação e que não há pendências contratuais a serem sanadas pela contratada e, por fim c) uma vez emitido o Termo de Recebimento Definitivo (TRD), abre-se o termo inicial quanto à contagem dos prazos de garantia dos serviços prestados e libera-se os valores oferecidos em garantia contratual à contratada. Ocorre que, o referido fiscal do contrato **não promoveu a comunicação à autoridade competente** para que essa designasse servidor

ou comissão específica para efetuar o recebimento definitivo da obra, visto que não há nos autos a indicação de que as pendências “supostamente” indicadas no Anexo I foram de fato solucionadas. Ademais, também, não há registro quanto ao acompanhamento do prazo de 90 dias conferido pelo fiscal à contratada. Vale dizer, se o Ofício nº 026/2017/SPO/SA foi emitido em 01/02/2017, expirado o prazo de 90 dias, o fiscal deveria ter efetuado comunicação à autoridade competente em 03/05/2017 para que essa procedesse à designação de servidor ou comissão específica para operar o recebimento definitivo. Isso posto, **o Termo de Recebimento Definitivo das obras do “Bloco L” não foi emitido até o presente momento**, conforme indicado no item 5, da Constatação 01, b.

O resultado prático dessa omissão, recai na ausência do estabelecimento claro e preciso do termo inicial para a contagem do prazo de garantia e, ainda que a UFABC tenha começado a ocupar a edificação em 06/06/2017, não se sabe **até o presente momento, se a Contratada cumpriu a contento com todas as suas obrigações contratuais**, fato esse que impede a Administração de se utilizar do instituto do recebimento tácito (art. 73, § 4º, da Lei nº 8.666/93), uma vez que esse somente pode ser invocado pela Contratada quando do cumprimento a contento de todas as suas obrigações contratuais. Sabe-se, porém, que o 3º TA (anexo) estendeu o prazo de execução (período em que a obrigação principal deverá ser executada) para 20/09/2016 e o prazo de vigência (prazo total do contrato) para 20/03/2017, contudo ao menos 7 medições não previstas no referido TA e que culminaram em pagamentos foram executadas fora do prazo de execução, sendo 4 delas posteriores à emissão do Ofício nº 026/2017/SPO/SA e 1 medição e pagamento fora feita extrapolando-se o prazo de vigência do contrato, assim como, eventual data de recebimento tácito que venha a ser invocada pela Administração, qual seja 03/05/2017 (consignada na Manifestação do Gestor), conforme indicado:

Tabela 1 – Medições e Pagamentos que extrapolaram o período de execução e vigência contratual.

Medição nº	Período da medição	Indicação do Valor medido	Nº Nota Fiscal	Valor Pago
33	02/10/2016 a 01/11/2016	R\$ 817.936,28	5666	R\$ 717.739,81
			5667	R\$ 48.375,66
			5668	R\$ 51.820,81
34	02/11/2016 a 01/12/2016	R\$ 526.836,52	5695	R\$ 462.299,51
			5696	R\$ 31.158,99
			5697	R\$ 33.378,02
35	02/12/2016 a 01/01/2017	R\$ 177.206,07	5760	R\$ 155.498,48
			5761	R\$ 10.480,60
			5762	R\$ 11.226,99
36	02/01/2017 a 01/02/2017	R\$ 206.486,29	5790	R\$ 181.191,90
			5791	R\$ 12.212,33
			5792	R\$ 13.082,06
37	02/02/2017 a 01/03/2017	R\$ 180.087,54	5841	R\$ 4.733,94
			5847	R\$ 319,07
			5848	R\$ 341,79
38	02/03/2017 a 01/04/2017	R\$ 1.856,26	5901	R\$ 1.596,93
			5902	R\$ 107,63
			5903	R\$ 115,30
			5904	R\$ 36,40
39	02/07/2017 a 01/08/2017	R\$ 84.220,23	6102	R\$ 72.454,23
			6109	R\$ 4.883,42
			6104	R\$ 5.231,20
			6105	R\$ 1.651,38

Fonte: Elaborado pela AUDIN com base no cronograma físico-financeiro do 3º Termo Aditivo e Notas Fiscais constantes dos autos de pagamento. Elaborado em 07/01/2021.

4. Cabe, por fim, registrar que o Fiscal do Contrato supracitado, não obstante a equipe da SPO, contou também com o apoio de empresa contratada especificamente para auxiliar no gerenciamento e fiscalização das obras do Câmpus de Santo André - TÜV Rheinland Serviços Industriais Ltda., fato esse que, em tese, ampliava a capacidade de gestão e fiscalização do referido contrato;
5. Assim, o objeto da suposta infração apresentada se assenta na falta de diligência, por parte do fiscal do contrato em:
  - a. Emitir o Ofício nº 026/2017/SPO/SA, sem expressamente qualificar se esse se refere ao Termo de Recebimento Provisório Parcial – TRPP ou Termo de Recebimento Provisório – TRP;

- b. Emitir o Ofício nº 026/2017/SPO/SA sem a realização dos procedimentos e vistorias necessárias a suportar o recebimento provisório;
  - c. Não ter emitido, encaminhado e autuado, tempestivamente, o citado “Anexo I – Pendências da Obra” quando da emissão do Ofício nº 026/2017/SPO/SA encaminhado à MPD Engenharia Ltda., e eventuais prejuízos decorrentes de tal omissão, visto que restou configurado que a Contratada não recebeu e não reconhece o conteúdo do referido anexo;
  - d. Ter elencado eventuais adequações necessárias em momento posterior à emissão do Ofício nº 026/2017/SPO/SA, supostamente simulando a regularidade de ato administrativo que culminou, no recebimento provisório “fictício”;
  - e. Ter promovido o “recebimento provisório” de obra inconclusa, adotando conduta incompatível com o disposto no art. 73, I da Lei nº 8.666/93;
  - f. Não ter promovido a comunicação necessária à autoridade competente para que essa providenciasse a designação de servidor ou composição de comissão específica para a realização das vistorias e procedimentos inerentes à emissão do Termo de Recebimento Definitivo (TRD);
  - g. Omissão dos registros e salvaguarda de documentação referente à fiscalização conforme preceitua o parágrafo segundo da Cláusula oitava “DA FISCALIZAÇÃO DO CONTRATO” do instrumento contratual em comento, uma vez que restou demonstrado que esse não promoveu a devida e tempestiva autuação dos documentos.
6. Ainda, não se pode deixar que registrar a “aparente” inércia da Divisão de Contratos (na figura do seu responsável à época dos fatos narrados) e Ordenador de Despesas que respondem pela 2ª linha de defesa da Instituição, os quais deveriam atuar como pontos de controle capazes de supervisionar e, quando necessário, questionar os atos praticados e eventuais omissões decorrentes da fiscalização contratual. Destaca-se que não há nos autos nº

23006.001531/2013-43 nenhum registro desses atores questionando as condições em que o recebimento provisório foi efetuado, a ausência de recebimento definitivo ou, ainda, questionamentos inerentes aos atestes de nota fiscal que superou o prazo de vigência do contrato, concorrendo assim, para a irregularidade dos fatos relatados;

7. Assim, o objeto da suposta infração apresentada se assenta na omissão da Divisão de Contratos (na figura do seu responsável à época), quanto à:

a. Omissão do responsável pela Divisão de Contratos quanto ao acompanhamento da execução do Contrato nº 07/2014, uma vez que não formulou questionamentos inerentes aos procedimentos adotados pelo fiscal do contrato quanto ao recebimento provisório, ausência de termo de recebimento definitivo e respectivas vistorias.

8. Quanto à atuação da MPD Engenharia Ltda. o objeto da suposta infração apresentada se assenta na falta de diligência por parte da Contratada em:

a. Não ter promovido tempestivamente a comunicação formal junto a UFABC de que encerrou as obras e que essas foram executadas a contento, solicitando desta feita a realização das vistorias para a emissão do Termo de Recebimento Provisório, e posteriormente, o Termo de Recebimento Definitivo, conforme preceitua o art. 73, I, a, da Lei nº 8.663/93;

b. Anuir com a emissão do Ofício nº 026/2017/SPO/SA sem que este estivesse acompanhado do “Anexo I – Pendências da Obra”, aceitando a indicação posterior, pela equipe da SPO, das pendências a serem sanadas, concorrendo para a suposta simulação do recebimento provisório “fictício” ora relatado.

9. Finalmente, cabe observar, que diante da necessária independência e imparcialidade de atuação da Auditoria Interna perante a constatação que ultrapassou os limites dos normativos e controles internos, submetemo-lhes o presente caso para que, após análise dos fatos relatados e dos documentos

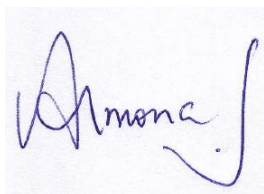


ora anexados<sup>4</sup>, adote as providências que julgar necessárias para apuração do ocorrido, comunicando o resultado de tal avaliação à AUDIN.

10. Colocamo-nos à disposição para eventuais esclarecimentos.

À apreciação superior,

Santo André, 08 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

<sup>4</sup> Integram essa Nota de Auditoria os seguintes documentos indicados como anexos:

1. Portaria da PROAD nº 032/2014, publicada no Boletim de Serviço nº 341, de 24/01/2014;
2. Portaria da PROAD nº 141/2016, publicada no Boletim de Serviço nº 591, de 23/09/2016;
3. Ofício nº 026/2017/SPO/AS, emitido em 01/02/2017;
4. Mensagem eletrônica enviada pela PROPES, em 06/06/2017;
5. Mensagem eletrônica – Assunto: Ofício MPD – Termo de Recebimento da Obra – Bloco L, de 11/02/2020;
6. Mensagem eletrônica enviada por representante da MPD Engenharia Ltda. na data de 14/02/2020;
7. Resposta à SA nº 09/2020, encaminhada na data de 17/02/2020;
8. Resposta à SA nº 11/2020, encaminhada na data de 18/08/2020;
9. Portaria da Reitoria nº 876, de 12/11/2012, publicada no Boletim de Serviço nº 243, de 14/11/2012;
10. Portaria da Reitoria nº 327, de 26/08/2016, publicada no Boletim de Serviço nº 584, de 30/08/2016;
11. 3º Termo Aditivo, celebrado entre a UFABC e MPD Engenharia Ltda. em 24/05/2016;
12. Cronograma físico-financeiro referente ao 3º Termo Aditivo;
13. Comunicação Interna nº 111/2016/CO-SA, de 22/11/2016, acompanhada das Notas Fiscais nºs. 5666, 5667 e 5668, referente à medição nº 33, contidas nos autos de pagamento;
14. Comunicação Interna nº 121/2016/CO-SA, de 12/12/2016, acompanhada das Notas Fiscais nºs. 5695, 5696 e 5697, referente à medição 34, contidas nos autos de pagamento;
15. Despacho de 19 de janeiro de 2017, acompanhado das Notas Fiscais nºs. 5760, 5761 e 5762, referente à medição nº 34, contidas nos autos de pagamento;
16. Despacho de 20 de fevereiro de 2017, acompanhado das Notas Fiscais nºs. 5790, 5791 e 5792, referente à medição 35, contidas nos autos de pagamento;
17. Despacho de 24 de março de 2017, acompanhado das Notas Fiscais nºs. 5841, 5847 e 5848, referente à medição 36, contidas nos autos de pagamento;
18. Despacho de 26 de abril de 2017, acompanhado das Notas Fiscais nºs. 5901, 5902, 5903 e 5904, referente à medição 38, contidas nos autos de pagamento;
19. Despacho de 31 de agosto de 2017, acompanhado das Notas Fiscais nºs. 6102, 6109, 6104 e 6105, referente à medição 39, contidas nos autos de pagamento;