



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
SECRETARIA DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA
INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA BAIANO
AUDITORIA INTERNA
Rua do Rouxinol, 115 - Bairro do Imbuí - CEP: 41720-052 - Salvador-BA
Fone: 3186-0046. E-mail: audin@ifbaiano.edu.br

TIPO DE AUDITORIA : ACOMPANHAMENTO DA GESTÃO
UNIDADE AUDITADA : INST. FED. DE EDUC., CIENC. E TEC. BAIANO –
CAMPUS URUÇUCA
CÓDIGO : 151330
RELATÓRIO Nº : 04/2013
UCI : AUDIN/IF Baiano

RELATÓRIO DE AUDITORIA

Prezado Senhor,

Em atendimento ao Plano Anual de Atividades do exercício de 2013, apresentamos os resultados dos exames realizados sob atos e consequentes fatos de gestão, ocorridos nesta Instituição.

I. Sumário Executivo

Trata-se de verificação da regularidade do processo 23327.000294/2012-34 – Tomada de Preço nº 06/2012. O processo licitatório tem como objetivo a construção do laboratório de solos e geomática do Campus de Uruçuca, a 418 km de Salvador.

Da análise dos registros documentais e visita in loco, foram verificadas falhas na etapa de planejamento da obra, como ausência de projetos preliminares com base em estudos técnicos que assegurassem a viabilidade técnica, adequado tratamento do impacto ambiental da obra, falhas na elaboração do BDI - Benefício e Despesas Indireta, bem como ausência de cálculo dos custos unitários dos insumos e serviços.

Foi elaborada e encaminhada ao Gestor do Campus Matriz de Achados, documento que relata as constatações e informações preliminares obtidas no decorrer dos trabalhos de auditoria, com a finalidade de obtenção de manifestação sobre os exames preliminares.

II. Escopo da Auditoria

1. Os trabalhos de auditoria foram realizados mediante a disponibilização, no *Campus Uruçuca*, dos processos solicitados pela Auditoria Interna - AUDIN, realização de consultas em sistemas de informação, entrevistas e visita *in loco*, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal, objetivando o acompanhamento contínuo dos atos e fatos de gestão ocorridos no período de abrangência do trabalho. Nenhuma restrição foi imposta aos exames.

2. Os principais critérios de conformidade utilizados foram a observância a Lei nº 8.666/93, que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública, Acórdãos e Súmulas do Tribunal de Contas da União e Orientações Técnicas do IBRAOP – Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas, observando pontos relevantes na respectiva área de atuação.

III. Resultado dos Exames

III.1 Análise dos fatos e recomendações

III.1.1 – Ausência de projetos: elétrico, hidráulico, sanitário, telefônico e de dados

Foi detectada a ausência de projetos preliminares, assegurando a viabilidade técnica da obra e sua exequibilidade, o que poderia evitar possíveis impactos financeiros e ambientais na obra.

Recomendação

Elaboração do projeto básico da obra, compreendendo os seguintes projetos: elétrico, hidráulico, sanitário, telefônico e de dados, os quais visam garantir a segurança e economia com gastos futuros da Administração Pública.

O projeto básico deve ser elaborado anteriormente à licitação e possuir os requisitos estabelecidos pela Lei nº 8.666/93, conforme descrito em seu art. 12.

“Art. 12. Nos projetos básicos e projetos executivos de obras e serviços serão considerados principalmente os seguintes requisitos:

I - segurança;

II - funcionalidade e adequação ao interesse público;

III - economia na execução, conservação e operação;

IV - possibilidade de emprego de mão de obra, materiais, tecnologia e matérias-primas existentes no local para execução, conservação e operação;

V - facilidade na execução, conservação e operação, sem prejuízo da durabilidade da obra ou do serviço;

VI - adoção das normas técnicas, de saúde e de segurança do trabalho adequadas;

VII - impacto ambiental."

Orienta-se que os projetos básicos sejam analisados em suas particularidades pelo Setor de Engenharia do IF Baiano, com a finalidade de averiguar a viabilidade técnica do projeto, inclusive quanto à adequabilidade da localização do empreendimento, antes da escolha final da área a ser construída.

III.1.II – Ausência de Anteprojeto ou estudos preliminares

Não foi verificada a existência de estudos preliminares ou anteprojeto para a execução da obra.

Recomendação

Realizar estudos preliminares ou anteprojeto de modo a subsidiar a elaboração do projeto básico quanto à área construída, o padrão de acabamento e o custo unitário básico.

O anteprojeto objetiva resguardar a adequabilidade do projeto à realidade do que se pretende com a obra, os estudos preliminares não só fundamentam a elaboração de um projeto básico adequado como também evitam a ocorrência de eventos negativos.

Salienta-se que o acréscimo de valores decorrentes da má execução da obra, desabamentos, rachaduras e o não atendimento ao interesse público são possíveis consequências de um projeto básico mal elaborado pela ausência do anteprojeto.

III.1.III – Ausência de relatório de sondagem do solo

Não foi realizado estudo técnico de sondagem do solo para reconhecimento de sua composição antes do início dos trabalhos de execução da obra.

Recomendação

Sugere-se realização de estudos de sondagens do solo, no sentido de reconhecer o subsolo e suas resistências, para posterior escolha da fundação adequada para o terreno escolhido a ser construído.

O Tribunal de Contas da União em seu livro: "*Obras Públicas: recomendações básicas para a contratação e fiscalização de obras de edificações públicas*" – 2. ed. Brasília: 2009, orienta que seja feito estudo de sondagem do solo para obras de edificações, ainda na fase de análise de projeto básico, sendo que tal medida tem o objetivo de respaldar e dimensionar as soluções técnicas escolhidas para a fundação das edificações.

O não cumprimento desta recomendação pode gerar danos na obra, atrasos em sua execução e possíveis prejuízos financeiros, muitas vezes inviabilizando o cronograma inicialmente definido, tendo como consequência a elaboração de aditivos de prazo e de valor.

III.I.IV – Ausência de aprovação do Projeto Básico pela autoridade competente

Ausência de manifestação da autoridade competente aprovando o Projeto Básico.

Recomendação

O Projeto Básico é considerado o elemento mais importante na execução de obra pública, e falhas em sua elaboração podem dificultar a obtenção do resultado almejado pela Administração. Assim sendo, o mesmo deverá ser elaborado anteriormente à fase da licitação e receber a aprovação formal da autoridade competente, conforme explana a Lei nº 8.666/93, art. 7, § 2º, inciso I:

“Art. 7. As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte sequência:

I - projeto básico;

II - projeto executivo;

III - execução das obras e serviços.

[...]

§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

I - houver projeto básico *aprovado pela autoridade competente* e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório;”

A falta da anuência do Projeto Básico por autoridade competente reflete a não observância de todas as etapas da execução da obra que devem ser seguidas no que se baseia a Lei de Licitações e também evidencia fragilidade no controle realizado pela Administração.

III.I.V – Ausência de justificativa para aditivo de prazo

Falta de motivo para aditivo de prazo devidamente justificado.

Recomendação

Quaisquer alterações no projeto, nas especificações técnicas, no cronograma físico-financeiro e nas planilhas orçamentárias deverão ser justificadas por escrito e previamente autorizadas pela autoridade competente para celebrar o aditivo do contrato, seja ele de prazo e/ou de valor;

É necessário atentar que para a realização de qualquer aditivo prazo e/ou valor devem ser mantidos os direitos, obrigações, responsabilidades e o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, respeitada a manutenção da qualidade, garantia e desempenho do serviço prestado.

A solicitação que deve ser preliminarmente justificada por escrito e previamente autorizada pela autoridade competente para celebrar o aditivo, conforme preceitua o art. 57, § 2º da Lei nº 8.666/93:

"Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:

[...]

§ 1º Os prazos de início de etapas de execução, de conclusão e de entrega admitem prorrogação, mantidas as demais cláusulas do contrato e assegurada a manutenção de seu equilíbrio econômico-financeiro, desde que ocorra algum dos seguintes motivos, devidamente autuados em processo:

I - alteração do projeto ou especificações, pela Administração;

II - superveniência de fato excepcional ou imprevisível, estranho à vontade das partes, que altere fundamentalmente as condições de execução do contrato;

III - interrupção da execução do contrato ou diminuição do ritmo de trabalho por ordem e no interesse da Administração;

IV - aumento das quantidades inicialmente previstas no contrato, nos limites permitidos por esta Lei;

V - impedimento de execução do contrato por fato ou ato de terceiro reconhecido pela Administração em documento contemporâneo à sua ocorrência;

VI - omissão ou atraso de providências a cargo da Administração, inclusive quanto aos pagamentos previstos de que resulte, diretamente, impedimento ou retardamento na execução do contrato, sem prejuízo das sanções legais aplicáveis aos responsáveis.

§ 2º Toda prorrogação de prazo deverá ser justificada por escrito e previamente autorizada pela autoridade competente para celebrar o contrato."

Portanto, verifica-se a possibilidade de prorrogação do contrato como a ampliação do prazo inicialmente estabelecido, nas hipóteses legalmente estabelecidas, sendo que se respeite as condições anteriormente ajustadas, mas que haja justificativa plausível para o pleito e autorização de autoridade competente.

III.I.VI – Ausência de Portaria de designação do fiscal do Contrato Administrativo

Não foi verificada a existência de Portaria de nomeação do fiscal do contrato anexa aos autos do processo.

Recomendação

A ausência de formalização de designação de fiscal do contrato traduz a fragilidade dos controles internos do Campus, bem como, fere o item 13.2 do Edital nº 11 – Tomada

de Preço nº 06/2012 quando determina a necessidade de: "*Designar preposto para acompanhar e fiscalizar a execução do presente Contrato, bem como fazer o recebimento provisório da obra.*", sendo esta uma das obrigações da Contratante.

Verifica-se a desconformidade com a Lei nº 8.666/90, em seu Art. 67, que estabelece:

"Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição."

Recomenda-se que os fiscais do contrato sejam formalmente designados através de Portaria, de forma a possibilitar a devida verificação da obra em execução. Tal acompanhamento deverá ser realizado de modo sistemático pelo contratante e seus prepostos, com a finalidade de verificar o cumprimento das disposições contratuais, técnicas e administrativas em todos os seus aspectos.

III.I.VII – Ausência de detalhamento do BDI na planilha orçamentária do Projeto Básico

Na planilha orçamentária, não foi verificado o detalhamento do BDI – Benefício/Bonificação e Despesas Indiretas.

Recomendação

No Edital, é importante a exigência de apresentação de propostas de preços o detalhamento do BDI praticado pelos participantes da licitação. Conforme orientação do TCU, o índice do BDI não deve ser prefixado no Edital sob pena de restringir a obtenção de proposta mais vantajosa para a Administração, sendo necessário, porém, a apresentação da sua composição analítica.

Os proponentes devem apresentar em separado, em planilha orçamentária, o BDI analítico que praticam para a obra em questão, identificando objetivamente sua composição, para que possa ser avaliado pelos membros da comissão de licitação, que devem estar capacitados para realizar análise adequada da composição desse índice proposto por cada empresa.

A Súmula nº 258/2010 do TCU orienta que: "As composições de custos unitários e o detalhamento de encargos sociais e do BDI integram o orçamento que compõe o projeto básico da obra ou serviço de engenharia, devem constar dos anexos do edital de licitação e das propostas das licitantes e não podem ser indicados mediante uso da expressão 'verba' ou de unidades genéricas."

III.I.VIII – Ausência da composição unitária dos serviços

Não consta na planilha orçamentária a constituição unitária dos serviços a serem executados.

Recomendação

A combinação unitária dos preços dos serviços permite a identificação dos insumos e quantitativos que serão aplicados na realização da obra, evitando assim preços com composição arbitrária.

A Lei nº 12.708, de 17 de agosto de 2012, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2013, em seu art. 102, evidencia a importância dos custos unitários para elaboração do custo da obra:

"Art. 102. O custo global das obras e dos serviços de engenharia contratados e executados com recursos dos orçamentos da União será obtido a partir de composições de *custos unitários*, previstas no projeto, menores ou iguais à mediana de seus correspondentes no Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - SINAPI, mantido e divulgado, na internet, pela Caixa Econômica Federal e pelo IBGE, e, no caso de obras e serviços rodoviários, à tabela do Sistema de Custos de Obras Rodoviárias - SICRO, excetuados os itens caracterizados como montagem industrial ou que não possam ser considerados como de construção civil."

A Lei 8.666/93, no inciso II, §2º do art. 7º, exige que as obras e serviços somente poderão ser licitados quando existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários.

Portanto, verifica-se ser essencial a discriminação dos custos unitários que farão parte da planilha orçamentária para execução da obra.

IV. Considerações Finais

Este relatório tem o propósito de prestar orientações aos gestores, precavendo contra futuras irregularidades a fim de se evitar desperdício de recursos públicos e incrementar a economicidade nos objetos licitados.

Para tanto, ratificamos a necessidade de realização de estudo preliminar, contendo avaliação de impacto ambiental, se for o caso, e socioeconômico; bem como a elaboração de anteprojeto capaz de nortear o adequado provisionamento dos investimentos e a alocação dos recursos, resultando na eficiência dos gastos públicos quanto a execução de obras. Ressalta-se que a baixa qualidade do Projeto Básico é muitas vezes utilizada como justificativa para os aditivos de prazo/valor nos contratos licitatórios das obras.

Diante dos riscos envolvidos, das fragilidades, da necessidade da observância dos princípios constitucionais da Legalidade, Economicidade, Transparência e Isonomia, uma maior atenção deve ser dispensada em relação a necessidade da formalização de uma Comissão de Fiscalização mais efetiva junto ao acompanhamento e inspeção desta e demais obras que venham a ser realizadas. Portanto, deve-se atentar para o cumprimento de todas as etapas da execução da obra sempre em consonância com a Lei 8.666/93 e demais regulamentações vigentes.

Recomenda-se que a obra seja recebida provisoriamente por responsável por seu acompanhamento e fiscalização, mediante termo circunstanciado, assinado pelas partes em até 15 (quinze) dias da comunicação escrita do contratado e definitivamente, por servidor ou comissão designada pela autoridade competente, mediante termo circunstanciado, assinado pelas partes, após o decurso do prazo de observação, ou vistoria que comprove a adequação do objeto aos termos contratuais, observado o disposto no art. 69 da Lei nº 8.666/93.

Ante o exposto, submetemos o presente Relatório às considerações da unidade auditada e autoridade superior, de modo a possibilitar oportunidade de manifestação quanto às medidas implementadas, no prazo de até trinta dias úteis, a contar do recebimento.

Salvador, 27 de junho de 2013.


Flávia de Paula Dias
Contadora/AUDIN/IF Baiano


Guilherme Príncipe de Oliveira Galheigo
Coordenador/AUDIN/IF Baiano