



**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO**

SECRETARIA DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA

INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO  
PARANÁ

Av. Victor Ferreira do Amaral, nº 306 – Tarumã – Curitiba – PR – CEP: 82.530-230

Telefone: 41-3595-7626 – e-mail: [auditoria@ifpr.edu.br](mailto:auditoria@ifpr.edu.br)

<b>Número:</b>  <b>17/2016</b>	<b>RELATÓRIO DE AUDITORIA INTERNA</b>	<b>Data de emissão:</b>  <b>26/03/2018</b>
--------------------------------------	---------------------------------------	--

**TIPO DE AUDITORIA:** AUDITORIA DE GESTÃO

**EXERCÍCIO:** 2017

**UNIDADE:** AUDITORIA INTERNA

**PROCESSO:** 23411.001227/2016 - 10

**PAINT/2015:** 6.2 Execução e fiscalização de obras.

**OBJETIVO:** Verificar possíveis prejuízos ao erário por impropriedades na execução e fiscalização de obras no IFPR

## **1. APRESENTAÇÃO**

O presente relatório de auditoria visa atender ao item 6.2 do - PLANO ANUAL DE ATIVIDADES DE AUDITORIA/ PAINT/2016, relativo à Gestão Patrimonial no IFPR, em específico, em relação às obras em andamento originadas das Concorrências 12/2012 e 02/2013.

## **2. OBJETIVO, METODOLOGIA ESCOPO DO TRABALHO, E LIMITAÇÕES**

### **2.1 Objetivo**

O objetivo deste trabalho de auditoria interna é analisar a condução do processo de licitação, fiscalização e pagamento das obras de construção de 18 blocos administrativo/didático, distribuídos nas cidades/câmpus do IFPR, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal, objetivando a análise de atos e fatos da gestão relativos à execução orçamentária e financeira.

Os trabalhos foram realizados no período de 27 de fevereiro a 30 de setembro de 2017 por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas em sistemas internos, solicitações e processos administrativos.

### **2.2 Metodologia**

A metodologia utilizada é a **auditoria de conformidade** que tem por objetivo o exame da legalidade e legitimidade dos atos de gestão em relação a padrões normativos expressos em normas técnicas ou jurídicas e regulamentos aplicáveis, bem como em relação a disposições de cláusulas de contratos, convênios, acordos, ajustes e instrumentos congêneres, tendo sido utilizadas, dentre outras, análise documental.

### **2.3 Escopo do Trabalho**

O propósito deste exame consiste em formalizar o posicionamento da Auditoria Interna sobre a execução e fiscalização de obras nas edificações do IFPR, conforme escopo estabelecido no item 6.2 do PAINT/2016: Obras em Andamento, Gestão Patrimonial, e reportar à gestão do IFPR e à Controladoria Geral da União - CGU sobre os resultados.

Para subsidiar os trabalhos, são apresentados dois elementos fundamentais, são eles: Memória de Entendimento (ME) e Testes de Controle (TC). Na Memória de Entendimento são apresentados os pontos de controle selecionados na legislação. Já nos Testes de Controle (TC) são feitos os devidos testes para verificar se os procedimentos previstos nas normas estão sendo atendidos e praticados no desenvolvimento dos atos administrativos. Cada controle apontado no ME será alvo de teste no TC. Qualquer constatação observada será notificada como **impropriedade**, quando apresentar ocorrências de natureza formal, ou como **ilegalidade**, quando for configurado que o ato atentou contra norma legal, foi antieconômico ou ilegítimo.

## **2.4 Delimitação**

Delimita-se os trabalhos desta auditoria aos aspectos técnico-formais dos contratos oriundos das concorrências 12/2012, e 02/2013, em estrita observância legal.

Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.

Serviram como base para este trabalho documentos disponibilizados no Site do IFPR, SA's emitidas pela auditoria interna e suas e respectivas respostas.

Ressalte-se que no desenvolvimento deste trabalho não obtivemos vistas aos autos do processo físico em função do mesmo possuir grande volume e não estar organizado de maneira sistêmica. (Ref. Resposta SA 20/2016-01-PROAD/DI). Obtivemos, entretanto, vistas ao processo digitalizado.

A auditoria de execução e fiscalização de obras nas edificações do IFPR é conduzida pela amostragem selecionada acima, conforme escopo estabelecido no item 6.2 do PAINT/2016, Gestão Patrimonial de obras em andamento.

A presente auditoria se dá pela análise dos atos oficiais dos contratos e documentação legal emitida pela PROAD/Diretoria de Contratos, Atas e Serviços - DCAS, PROAD/Diretoria de Infraestrutura - DEINFRA e demais envolvidos, abstendo-se de adentrar aos aspectos técnicos de obra, as quais foram objeto de verificação da Comissão Especial designada pela Portaria 006/2016 - IFPR, e Comissão do Plano de Expansão do IFPR, além do trabalho de campo desenvolvido pelo corpo

técnico de engenheiros civis e arquitetos da Diretoria de Infraestrutura do IFPR, conforme histórico a seguir apresentado:

#### **2.4.1 Relatório de auditoria CGU (Anexo I)**

O Relatório CGU n.º 201315406, de 13/11/2015, teve por objetivos verificar a regularidade da execução do Contrato n.º 21/2012, (Contratação de empresa especializada em fiscalização de obras, dentre outros), e avaliar gerencialmente o andamento das obras.

O trabalho realizado pela equipe técnica da Controladoria Geral da União - CGU, concluiu:

- (1) O Contrato n.º 21/2012 está sendo executado regularmente, conforme relatórios emitidos pelo fiscal de contrato; e*
- (2) Apesar do atraso na entrega das obras, o IFPR deixou de aplicar as sanções previstas nos contratos.*

#### **2.4.2 Relatório da comissão especial portaria 006/2016 - IFPR (Anexo II)**

A Portaria IFPR 003, de 15/01/2016, designou Comissão Especial para aferição de serviços executados pela empresa KS Construtora Galvan EIRELI Ltda.

A respeito dos trabalhos realizados pela Comissão Especial o Presidente da Comissão afirmou serem os trabalhos inconclusivos devido à falta de subsídios. (Memorando 006/2016-Comissão Especial IFPR, de 11/06/2016.)

#### **2.4.3 Relatório do plano de expansão do IFPR (Anexo III)**

Comissão nomeada para vistoriar o andamento das obras dos campi relatou que: "aos servidores do IFPR responsáveis pela fiscalização das obras do Plano de Expansão cabem as cobranças aos empreiteiros, das falhas construtivas constatadas durante a execução, assim como a apresentação à gestão maior do Instituto, as Anotações de Responsabilidade Técnica (A. R. T.) de alteração de orçamento, listando com justificativas todas as alterações e demonstrando a legalização de seus atos diante da legislação que rege a execução das obras, L. 8.666/1993)".

#### **2.4.4 Ações judiciais**

Ressaltamos que não serão objeto de análise as ações judiciais correlatas ao objeto desta auditoria.

#### **2.4.5 Considerações**

Considerando os trabalhos supracitados, a presente auditoria de Execução e Fiscalização de Obras não adentrará aos aspectos já analisados pelo corpo técnico instituído pelas comissões acima descritas.

### **3. BASE LEGAL E DOCUMENTAÇÃO DE SUPORTE**

- Constituição Federal, art. 37 caput, e inciso XXI.
- Decreto n.º 7.983, de 8/04/2013.
- IBRAOP OT – IBR 005/2012.
- Lei 10.192, de 14/02/2001. Dispõe sobre medidas complementares ao Plano Real e dá outras providências.
- Lei 12.527, de 18/11/2011, Lei de Acesso à Informação.
- Lei 4.150, de 1962. Institui o regime obrigatório de preparo e observância das normas técnicas nos contratos de obras e compras do serviço público.
- Lei Federal 8.666, de 1993.
- Licitações e Contratos: orientações e jurisprudência - Tribunal de Contas da União, 2010
- Manual de Auditoria Operacional - Tribunal de Contas da União, 2010.
- Manual de Redação da Presidência da República. 2. ed. rev. e atual. – Brasília: Presidência da República, 2002.
- Obras Públicas: artimanhas e conluios, Jorge Antônio Leitão. ISBN: 978-85-7456-314-5. Ano 2014.
- Obras Públicas: Recomendações Básicas para a Contratação e Fiscalização de Obras de Edificações Públicas. Tribunal de Contas da União. 4ª edição, Brasília, 2014.

- PORTARIA–SEGECEX Nº 33, DE 7 DE DEZEMBRO DE 2012, Roteiro de auditoria de obras públicas, dez/2012.
- Superfaturamento de Obras Públicas, Alan de Oliveira Lopes. ISBN: 978-85-7869-235-3, Ano: 2011.
- Lei n. 12.919/2013, LDO
- Lei n.º 8.443/1992, Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União.

#### **4. MEMÓRIA DE ENTENDIMENTO – ME**

##### **4.1 Planejamento e execução da contratação em obras públicas**

###### Da obrigação de licitar

A Administração Pública por força constitucional tem a obrigação de licitar. A licitação visa garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a seleção da proposta mais vantajosa para a administração, ou seja, a que melhor atenda, de maneira objetiva, o interesse público. A Administração Pública com o objetivo de dar maior transparência aos processos licitatórios, buscando a racionalização dos seus procedimentos, bem como a redução de custos em função do aumento da competitividade, devendo seguir os preceitos legais conforme exemplificados a seguir:

Art. 37, XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

A Lei de Licitações, Lei 8.666, de 1993, regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, e institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

A presente auditoria recai a partir da fase contratual da licitação, conforme segue memorial de entendimento:

Nos termos do art. 54, § 1º, da Lei 8.666/93:

Os contratos administrativos de que trata esta Lei regulam-se pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, aplicando-se lhes, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado.

§ 1º Os contratos devem estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os

direitos, obrigações e responsabilidades das partes, em conformidade com os termos da licitação e da proposta a que se vinculam.

Consoante art. 55, da Lei de Licitações, são cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:

Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:

I - o objeto e seus elementos característicos;

II - o regime de execução ou a forma de fornecimento;

III - o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;

IV - os prazos de início de etapas de execução, de conclusão, de entrega, de observação e de recebimento definitivo, conforme o caso;

V - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;

VI - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas;

VII - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas;

VIII - os casos de rescisão;

IX - o reconhecimento dos direitos da Administração, em caso de rescisão administrativa prevista no art. 77 desta Lei;

X - as condições de importação, a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;

XI - a vinculação ao edital de licitação ou ao termo que a dispensou ou a inexigiu, ao convite e à proposta do licitante vencedor;

XII - a legislação aplicável à execução do contrato e especialmente aos casos omissos;

XIII - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação.

Assim, entendemos como elementos necessários à fase contratual de responsabilidade da Pró-Reitoria de Administração/Diretoria de Contratos, Atas e Serviços - DCAS, a assinatura do contrato, cadastramento do contrato no Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG) e no Sistema de Gestão de Contratos (SICON), conforme estabelece a Lei n. 12.919/2013, LDO, em seu art. 17.

Art. 17. Os órgãos e as entidades integrantes dos Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimento deverão disponibilizar no Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais - SIASG e no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse - SICONV, no que couber, informações referentes aos contratos e aos convênios ou instrumentos congêneres firmados, com a identificação das respectivas categorias de programação e fontes de recursos quando se tratar de convênios ou instrumentos congêneres, observadas as normas estabelecidas pelo Poder Executivo.

Após a emissão da Ordem de Serviço, inicia-se a fase de execução da obra, a qual pressupõe que a equipe técnica realize a fiscalização das obras, medição e autorização para pagamento à empreiteira, conforme art. 67, §§ 1º e 2º, da Lei de Licitações. No IFPR, estes atos cabem à responsabilidade da Pró-reitoria de Administração/Diretoria de Infraestrutura - DI.

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.

§ 1º O representante da Administração anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.

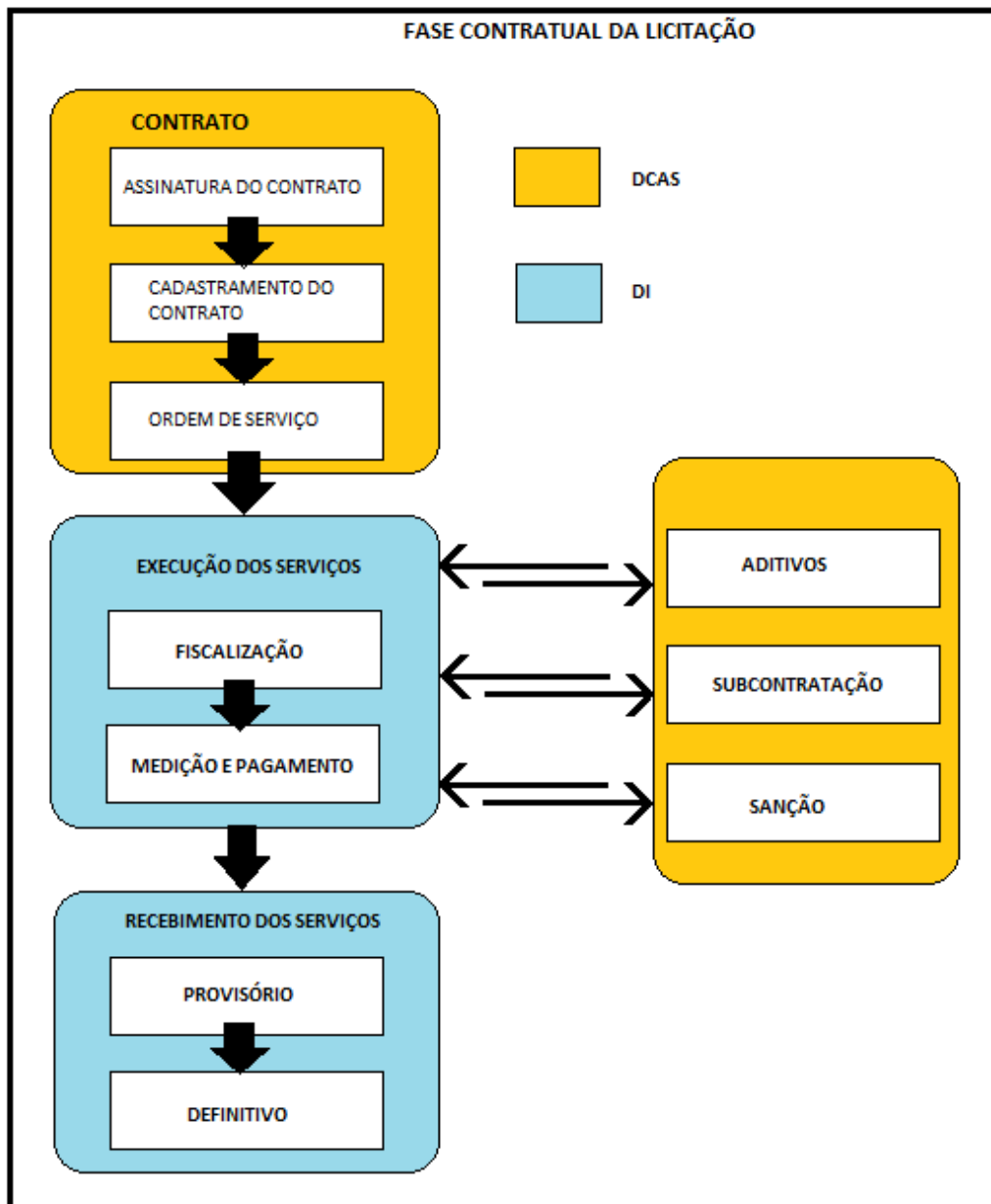
§ 2º As decisões e providências que ultrapassarem a competência do representante deverão ser solicitadas a seus superiores em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes.

Concomitantemente, ainda na etapa de execução dos serviços, pressupõe a comunicação entre a Diretoria de Infraestrutura e a Diretoria de Contratos, Atas e Serviços sobre a necessidade de aditivos ao contrato e subcontratações, além da comunicação ao superior hierárquico de eventual sanção passível de aplicação à empreiteira por descumprimento contratual.

Após a etapa de execução de serviços, é iniciada a fase de recebimento da obra, a qual pressupõe o recebimento provisório e recebimento definitivo pela equipe técnica designada pela Diretoria de Infraestrutura - DI.

A figura abaixo ilustra as etapas da presente auditoria:





Resumo das etapas compreendidas na fase de contratação de obra pública. Altounian, 2014, p. 314. (Adaptado).

\* **Observação:** No IFPR a Ordem de serviços em regra é emitida pelo gestor do contrato em conjunto com a fiscalização do mesmo e não pela DCAS.

A sanção é realizada pelo gestor do contrato, conforme IIP nº12/2012 (Orientação Normativa AGU 48/2014).

Cabe ao setor de contratos as formalizações dos atos dos gestores e fiscais.

#### Assinatura do contrato e vigência

A vigência contratual se inicia com a assinatura do contrato e subsequente publicação em D.O.U., por extrato, enquanto o prazo de execução se inicia a partir da ordem de serviço expedida pela Administração Pública. A vigência inicial deve

coincidir com a vigência do crédito orçamentário relativo ao exercício de 2013 e 2014, respectivamente, conforme item do Edital de Concorrência 12/2012, e 02/2013.

Quanto à vigência e duração do contrato, este deve observar a legislação no seguinte sentido:

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

I - aos projetos cujos produtos estejam contemplados nas metas estabelecidas no Plano Plurianual, os quais poderão ser prorrogados se houver interesse da Administração e desde que isso tenha sido previsto no ato convocatório; (...).

É sabido que o prazo de vigência contratual não se confunde com o prazo de execução, vez que no prazo de vigência estão inseridos a execução, o recebimento e o pagamento do objeto contratual (obra). Ademais, o prazo de execução é o período que a empresa contratada tem para cumprir suas obrigações, ou seja, executar o objeto do contrato (obra).

#### Ordem de serviço e início da execução da obra

O prazo de execução da obra inicia a partir da expedição da ordem de serviço, quando inicia também a etapa de fiscalização, acompanhamento, medições e pagamento conforme cronograma físico-financeiro previamente apresentado.

#### Aditivos contratuais:

Conforme orienta o Roteiro de auditoria em obra pública, da Portaria-SEGECEX Nº 33/2012, item 382, p. 100, os principais aspectos a serem observados na análise de alterações contratuais nas fiscalizações de obras públicas são:

- Quanto aos contratos administrativos, se os casos de alteração estão previstos no art. 65 da Lei de Licitações, mediante justificativa por escrito e prévia autorização pela autoridade competente;

- Quanto aos procedimentos relacionados à formalização de aditivos, devem ser observados os seguintes itens:

a) verificar se o projeto executivo não promoveu alterações substanciais no projeto básico ou nas especificações técnicas, descaracterizando o objeto licitado;

b) analisar os termos aditivos firmados (prorrogação de vigência, alteração de quantitativos ou de especificações técnicas), avaliando as justificativas apresentadas para cada um deles e sua compatibilidade com o objeto inicialmente licitado;

- c) verificar se houve jogo de planilha no orçamento aditivado da obra;
- d) verificar, nos aditivos de prazo, se houve continuidade entre a data da vigência do contrato e a do aditamento, se as datas-bases adotadas são as mesmas do contrato original e se a prorrogação do prazo contratual foi devidamente justificada e previamente autorizada pela autoridade competente (art. 57, §3º da Lei 8.666/1993);
- e) verificar se os quantitativos dos serviços mais significativos do orçamento do aditivo estão de acordo com o projeto básico ou executivo;
- f) verificar se as alterações contratuais modificaram o percentual de desconto entre o valor global do contrato e o orçamento da Administração, nos termos do art. 102, §5º, I, e §6º, IV, da Lei 12.708/2012 (LDO 2013); e
- g) verificar se houve inclusão de novo serviço e, caso afirmativo, se o preço foi fixado mediante acordo entre as partes, conforme dispõe o § 3º do art. 65 da Lei 8.666/1993, bem como se é condizente com o praticado no mercado.

#### Prazos e prorrogações na execução contratual

A Lei de Licitações prevê a possibilidade de prorrogação dos prazos de início das etapas de execução, de conclusão e de entrega da obra, mantidas as demais cláusulas do contrato e assegurada a manutenção do seu equilíbrio econômico-financeiro.

Dentre outras obrigações, a contratada e a administração devem cumprir o cronograma físico-financeiro, sendo admitida prorrogação mediante justificativa, pautada na legalidade do art. 57, parágrafo 1º, incisos I e seguintes, da Lei de Licitações, conforme segue:

Art. 57, §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.

Em outras palavras o artigo acima citado oferece três hipóteses para o aditivo de dilação de prazo, são eles:

- Por culpa da Administração, a dilação de prazo ocorre para recompor a equação econômico-financeira do contrato;

- Por culpa da empresa contratada, a dilação de prazo ocorre sem alteração do valor do contrato e pressupõe aplicação de sanções previstas no contrato.

- Por culpa de terceiros, ocorre dilação de prazo e pode haver recomposição da equação econômico-financeira do contrato.

O TCU recomenda aos administradores de contrato para que, na ocasião de ocorrências que possam ensejar atrasos na execução de obras e, conseqüentemente, futuros aditivos de prorrogação do respectivo contrato, promova o registro desses fatos e no Diário de Obra, observando, assim o art. 67, § 1º da L. 8.666/93.

Ainda a respeito dos contratos da Administração Pública, obra de Hely Lopes Meirelles possui passagem a qual ilustra o tema:

A expiração do prazo de vigência, sem prorrogação, opera de pleno direito a extinção do ajuste, exigindo novo contrato para continuação das obras, serviços ou compras anteriormente contratados. O contrato extinto não se prorroga, nem se renova: é refeito e formalizado em novo instrumento, inteiramente desvinculado do anterior. (MEIRELLES, Hely Lopes. Licitação e contrato administrativo. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 214).

Cabe à Administração Pública observar os prazos contratuais bem como proceder à fiscalização e o acompanhamento quanto à execução da obra, conforme o cronograma, admitida a prorrogação do contrato mediante justificativa previamente autorizada pela autoridade competente, antes da expiração do prazo de vigência.

#### Reajustamentos contratuais

A Lei 10.192/2001, em seu art. 2º, § 1º, estabeleceu a periodicidade anual para a incidência do reajuste de preços em contratos com cláusula de correção monetária por índices de preço ou por índice que reflita a variação ponderada dos custos dos insumos utilizados, sendo declarado nulo eventual cláusula de reajuste ou de correção monetária com periodicidade inferior a um ano.

### Marco inicial de início para o prazo de reajustamento

Definido o prazo de um ano para que se possa proceder ao reajuste de preços, é necessário estabelecer o marco inicial para a contagem desse prazo.

Conforme mencionado anteriormente, o art. 3º, caput e §1º, da Lei 10.192/2001 define que o prazo anual é aplicável aos contratos, sendo a data-base para início da contagem desse prazo a data de apresentação da proposta ou a data do orçamento a que essa se referir.

Diante do exposto, há duas possibilidades de data-base:

- a) data limite para apresentação de propostas para a licitação; ou
- b) data do orçamento que fundamentou a proposta apresentada pela licitante vencedora.

Sendo adotada a data do orçamento, o reajuste será aplicável a partir do mesmo dia e mês do ano seguinte se o orçamento se referir a um dia específico, ou do primeiro dia do mesmo mês do ano seguinte caso o orçamento se refira a determinado mês, conforme interpretação sistemática do inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal, do art. 3º, § 1º, da Lei 10.192 e do art. 40, inciso XI, da Lei 8.666/93 indica que o marco inicial, a partir do qual se computa o período de um ano para a aplicação de índices de reajustamento previstos em edital, é a data da apresentação da proposta ou a do orçamento a que a proposta se referir, de acordo com o previsto no edital.

### Alterações contratuais: Acréscimos e supressões

O art. 65, da Lei de Licitações (L. 8.666/93) estabelece os seguintes critérios legais para as alterações contratuais:

Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

I - unilateralmente pela Administração:

- a) quando houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica aos seus objetivos;
- b) quando necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos por esta Lei;

II - por acordo das partes:

- a) quando conveniente a substituição da garantia de execução;
- b) quando necessária a modificação do regime de execução da obra ou serviço, bem como do modo de fornecimento, em face de verificação técnica da inaplicabilidade dos termos contratuais originários;
- c) quando necessária a modificação da forma de pagamento, por imposição de circunstâncias supervenientes, mantido o valor inicial atualizado, vedada a antecipação do pagamento, com relação ao cronograma financeiro fixado, sem a correspondente contraprestação de fornecimento de bens ou execução de obra ou serviço;

d) para restabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente entre os encargos do contratado e a retribuição da administração para a justa remuneração da obra, serviço ou fornecimento, objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, na hipótese de sobrevirem fatos imprevisíveis, ou previsíveis porém de conseqüências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou, ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

§ 1º O contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras, até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato, e, no caso particular de reforma de edifício ou de equipamento, até o limite de 50% (cinquenta por cento) para os seus acréscimos.

§ 2º Nenhum acréscimo ou supressão poderá exceder os limites estabelecidos no parágrafo anterior, salvo: (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)

I - (VETADO) (Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998)

II - as supressões resultantes de acordo celebrado entre os contratantes. (Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998)

§ 3º Se no contrato não houverem sido contemplados preços unitários para obras ou serviços, esses serão fixados mediante acordo entre as partes, respeitados os limites estabelecidos no § 1º deste artigo.

§ 4º No caso de supressão de obras, bens ou serviços, se o contratado já houver adquirido os materiais e posto no local dos trabalhos, estes deverão ser pagos pela Administração pelos custos de aquisição regularmente comprovados e monetariamente corrigidos, podendo caber indenização por outros danos eventualmente decorrentes da supressão, desde que regularmente comprovados.

§ 5º Quaisquer tributos ou encargos legais criados, alterados ou extintos, bem como a superveniência de disposições legais, quando ocorridas após a data da apresentação da proposta, de comprovada repercussão nos preços contratados, implicarão a revisão destes para mais ou para menos, conforme o caso.

§ 6º Em havendo alteração unilateral do contrato que aumente os encargos do contratado, a Administração deverá restabelecer, por aditamento, o equilíbrio econômico-financeiro inicial.

§ 7º (VETADO)

§ 8º A variação do valor contratual para fazer face ao reajuste de preços previsto no próprio contrato, as atualizações, compensações ou penalizações financeiras decorrentes das condições de pagamento nele previstas, bem como o empenho de dotações orçamentárias suplementares até o limite do seu valor corrigido, não caracterizam alteração do mesmo, podendo ser registrados por simples apostila, dispensando a celebração de aditamento.

O art. 65, §1º da Lei de Licitações estabelece que os contratos administrativos podem sofrer acréscimos ou supressões até 25% do valor inicial atualizado do contrato, na licitação de obras em questão.

Conforme explicitado no art. 65, existem dois tipos de alterações contratuais legalmente admitidos, sendo o primeiro unilateral, por parte da Administração pública (art. 65, I), e o segundo por acordo entre os contratantes (art. 65, II).

Os contratos serão analisados quanto ao tipo de alteração contratual aplicado pela Administração, bem como suas especificidades.

Para contratos com alteração unilateral, será verificado se foi devidamente justificado conforme abaixo (art. 65, I, “a e b”):

- (I) Por motivo de modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica aos seus objetivos;
- (II) Por necessidade de modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos por esta Lei;

Para contratos com alteração por acordo entre os contratantes, será verificado se a alteração foi devidamente motivada e justificada conforme os itens (art. 65, II, “a, b, c, d”):

- (III) Por conveniência de substituição da garantia de execução;
- (IV) Por necessidade de modificação do regime de execução da obra ou serviço, bem como do modo de fornecimento, em face de verificação técnica da inaplicabilidade dos termos contratuais originários;
- (V) Por necessidade de modificação da forma de pagamento, por imposição de circunstâncias supervenientes, mantido o valor inicial atualizado, vedada a antecipação do pagamento, com relação ao cronograma financeiro fixado, sem a correspondente contraprestação de fornecimento de bens ou execução de obra ou serviço;
- (VI) Para restabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente entre os encargos do contratado e a retribuição da administração para a justa remuneração da obra, serviço ou fornecimento, objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, na hipótese de sobrevirem fatos imprevisíveis, ou previsíveis porém de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou, ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual.

#### Do limite para alterações contratuais

As alterações contratuais quando legalmente possíveis, seja ela na forma unilateral ou por acordo entre as partes não poderá ultrapassar o limite de 25% do valor inicial atualizado do contrato, conforme art. 65, § 1º. Sendo claro que nenhum acréscimo ou supressão poderá ultrapassar este limite, salvo se se tratar de supressão resultante de acordo celebrado entre os contratantes, ou seja, supressão com a devida anuência da contratada (art. 65, § 2º, II).

Para efeito de alterações quanto ao acréscimo e supressão, supressão não anuída pela contratada (hipótese do art. 65, § 2º, II), em que pese haja divergências de entendimento acerca do assunto, deve a administração pública pautar sua atuação conforme entendimento do Tribunal de Contas da União, contido na Portaria SEGECEX Nº 33/2012, item I.5.3 – Metodologia de cálculo do limite de alteração contratual, p. 102 e 103:

#### I.5.2.1 – Critério de análise de descaracterização do objeto

391. Um critério a ser aplicado pela equipe de auditoria para avaliar a ocorrência de descaracterização do objeto licitado em consequência de alterações contratuais é considerar se houve ou não extrapolação do limite legal de aditamento contratual.

392. Esse critério foi empregado no relatório que embasou o Acórdão 492/2011-TCU-Plenário: IV) Irregularidade: desvio de objeto (...)

42. O responsável encaminhou documento (...) considerando que o termo aditivo apenas alterou a metodologia construtiva para parte das unidades habitacionais.

43. Argumenta que foi mantido o mesmo número de unidades habitacionais unifamiliares, no mesmo lugar inicialmente previsto e beneficiando o mesmo público alvo. Alegou, ainda, que a alteração do método construtivo resultou numa economia de R\$ 1.048.465,98 (...).  
(...) Análise

45. De fato, como argumentado, não se pode inferir que houve desvio do objeto licitado, tendo em vista que foi alterado o método construtivo da execução do serviço, tendo-se mantido o mesmo público alvo inicialmente determinado.

46. Além disso, as alterações efetuadas até o momento da realização da auditoria não ultrapassaram o limite legal de 25% estabelecido no art. 65, § 2º, da Lei n. 8.666/1993 (...).

47. Se por um lado a afirmação de que a alteração resultou em uma economia de pouco mais de um milhão de reais, por outro lado deve ser lembrado que os serviços em alvenaria estrutural não passaram pela competitividade do processo licitatório. Contudo, a equipe de auditoria não verificou sobrepreço nos serviços aditados, indicando que a mudança se mostrou vantajosa para a Administração. (grifo nosso)

393. Nesse caso concreto, constatou-se alteração da técnica construtiva de unidades habitacionais. A equipe de auditoria ponderou que a mudança da técnica construtiva não ensejou extrapolação do limite legal de aditamento contratual e que a alteração se mostrou vantajosa para a Administração Pública. Desse modo, concluiu-se que não houve transfiguração do objeto licitado.

394. Situação diversa ocorreu no caso da barragem de terra substituída por barragem de concreto compactado a rolo, tratada no já citado Acórdão 1.428/2003-TCU-Plenário. Apesar de ser também um caso de alteração de técnica construtiva, houve grande extrapolação do limite de aditamento contratual.

#### I.5.3 – Metodologia de cálculo do limite de alteração contratual

395. O art. 65, §1º, da Lei 8.666/1993 estabelece que os contratos administrativos podem sofrer acréscimos ou supressões até 25% do valor inicial atualizado do contrato, e, no caso particular de reforma de edifício ou de equipamento, até o limite de 50% para os seus acréscimos.



396. Conforme recente julgado deste Tribunal (Acórdão 749/2010-TCU-Plenário), para efeito de observância aos limites de alterações contratuais previstos no art. 65, § 1º, da Lei 8.666/1993: (...) as reduções ou supressões de quantitativos devem ser consideradas de forma isolada, ou seja, 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 dispositivo legal. 397. O cálculo a seguir apresentado baseia-se na interpretação literal do §1º do art. 65 da Lei 8.666/1993, de que o valor inicial atualizado do contrato é referência imutável para fins de verificação da obediência dos limites legais, conjugada ao entendimento de que não deve haver compensação entre acréscimos e supressões.

**Quadro 25 – Exemplo hipotético de cálculo do limite de alteração contratual**

JURISPRUDÊNCIA TCU (Acórdão 749/2010-TCU-Plenário)	
Valor inicial atualizado	100.000,00
Supressão	(40.000,00)
Saldo	60.000,00
Aplicação do limite legal (25% x 100.000,00)	25.000,00
<b>Valor final máximo do contrato (c/aditivos)</b>	<b>85.000,00</b>

398. Segundo esse entendimento, somente haveria extrapolação do limite legal de aditamento contratual se o valor final do contrato ultrapassasse R\$ 85.000,00.

399. Em regra, a equipe de auditoria deverá adotar a metodologia de cálculo preconizada pelo Acórdão 749/2010-TCU-Plenário.

Segundo entendimento no exemplo acima, somente haveria extrapolação do limite legal de aditamento contratual se o valor final do contrato ultrapassasse R\$85.000,00. Supõe-se do exemplo que as supressões foram anuídas pela contratada, não integrando o percentual de alteração (art. 65, § 2º, II).

Portanto fica claro que o contrato poderá ser alterado mediante justificativa, sendo acréscimos e supressões limitados a 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato. Cabe ressaltar que a porcentagem de acréscimos e supressões deve ser calculada independentemente uma da outra, sendo que a soma de ambas não deve ultrapassar o limite legal.

## **4.2 Gestão do projeto básico e executivo**

### *Execução, fiscalização e acompanhamento de obras*

A respeito do acompanhamento, fiscalização e medições da execução da obra, a administração pública deverá indicar fiscal de contrato que será responsável por acompanhar a execução da obra e fiscalizar o cumprimento do objeto contratado. Cabe ainda ao fiscal de contrato a emissão de relatórios de acompanhamento, onde constem todas as ocorrências relacionadas à execução contratual, conforme dispõe o art. 67 da Lei de Licitações:

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.

§ 1º O representante da Administração anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.

Cabe ainda o registro da responsabilidade atribuída ao administrador público quanto ao dever de prestar contas assegurado na Lei n.º 8.443/1992:

Art. 8º Diante da omissão no dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação dos recursos repassados pela União, na forma prevista no inciso VII do art. 5º desta Lei, da ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, ou, ainda, da prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao Erário, a autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, deverá imediatamente adotar providências com vistas à instauração da tomada de contas especial para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano.

À empresa empreiteira cabe o dever de manter preposto no local da obra, para representá-lo na execução do contrato, bem como garantir a presença de engenheiro responsável técnico pelo acompanhamento dos serviços, conforme dispõe art. 30, §10, da Lei de Licitações:

§ 10. Os profissionais indicados pelo licitante para fins de comprovação da capacitação técnico-profissional de que trata o inciso I do § 1º deste artigo deverão participar da obra ou serviço objeto da licitação, admitindo-se a substituição por profissionais de experiência equivalente ou superior, desde que aprovada pela administração. (Incluído pela Lei nº 8.883, de 1994).

### Documentação

Em relação à documentação produzida durante o acompanhamento, fiscalização da execução da obra, é importante ressaltar a relevância de existência de "Diário de Obra", livro que registra todas as informações diárias relativas ao empreendimento, conforme estabelece o CONFEA, em sua Resolução n.º 1.024/2009:

#### RESOLUÇÃO N° 1.024, DE 21 DE AGOSTO DE 2009.

Dispõe sobre a obrigatoriedade de adoção do Livro de Ordem de obras e serviços de Engenharia, Arquitetura, Agronomia, Geografia, Geologia, Meteorologia e demais profissões vinculadas ao Sistema Confea/Crea.

As atividades a serem realizadas pela fiscalização deve seguir o contido no Manual de Obras Públicas - Construção, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, anexo 3, item 3.4, p. 10-11.

3.4 A Fiscalização deverá realizar, dentre outras, as seguintes atividades:

- manter um arquivo completo e atualizado de toda a documentação pertinente aos trabalhos, incluindo o contrato, Caderno de Encargos, orçamentos, cronogramas, caderneta de ocorrências, correspondência, relatórios diários, certificados de ensaios e testes de materiais e serviços, protótipos e catálogos de materiais e equipamentos aplicados nos serviços e obras;
- analisar e aprovar o projeto das instalações provisórias e canteiro de serviço apresentados pela Contratada no início dos trabalhos;
- analisar e aprovar o plano de execução e o cronograma detalhado dos serviços e obras a serem apresentados pela Contratada no início dos trabalhos;
- obter da Contratada o Manual de Qualidade contendo o Sistema de Gestão de Qualidade e verificar a sua efetiva utilização;
- promover reuniões periódicas no canteiro de serviço para análise e discussão sobre o andamento dos serviços e obras, esclarecimentos e providências necessárias ao cumprimento do contrato;
- esclarecer ou solucionar incoerências, falhas e omissões eventualmente constatadas nos desenhos, memoriais, especificações e demais elementos de projeto, bem como fornecer informações e instruções necessárias ao desenvolvimento dos trabalhos;
- solucionar as dúvidas e questões pertinentes à prioridade ou sequencia dos serviços e obras em execução, bem como às interferências e interfaces dos trabalhos da Contratada com as atividades de outras empresas ou profissionais eventualmente contratados pelo Contratante;
- promover a presença dos Autores dos projetos no canteiro de serviço, sempre que for necessária a verificação da exata correspondência entre as condições reais de execução e os parâmetros, definições e conceitos de projeto;
- paralisar e/ou solicitar o refazimento de qualquer serviço que não seja executado em conformidade com projeto, norma técnica ou qualquer disposição oficial aplicável ao objeto do contrato;
- solicitar a substituição de materiais e equipamentos que sejam considerados defeituosos, inadequados ou inaplicáveis aos serviços e obras;
- solicitar a realização de testes, exames, ensaios e quaisquer provas necessárias ao controle de qualidade dos serviços e obras objeto do contrato;
- exercer rigoroso controle sobre o cronograma de execução dos serviços e obras, aprovando os eventuais ajustes que ocorrerem durante o desenvolvimento dos trabalhos;

- aprovar partes, etapas ou a totalidade dos serviços executados, verificar e atestar as respectivas medições, bem como conferir, vistar e encaminhar para pagamento as faturas emitidas pela Contratada;
- verificar e aprovar a substituição de materiais, equipamentos e serviços solicitada pela Contratada e admitida no Caderno de Encargos, com base na comprovação da equivalência entre os componentes, de conformidade com os requisitos estabelecidos no Caderno de Encargos;
- verificar e aprovar os relatórios periódicos de execução dos serviços e obras, elaborados de conformidade com os requisitos estabelecidos no Caderno de Encargos;
- solicitar a substituição de qualquer funcionário da Contratada que embarace ou dificulte a ação da Fiscalização ou cuja presença no local dos serviços e obras seja considerada prejudicial ao andamento dos trabalhos;
- verificar e aprovar os desenhos “como construído” elaborados pela Contratada, registrando todas as modificações introduzidas no projeto original, de modo a documentar fielmente os serviços e obras efetivamente executados.

Em relação à documentação, é importante salientar que em se tratando de organizações públicas, deve-se atender aos preceitos de acesso à informação da Lei 12.527, de 18/11/2011, bem como ao correto tratamento das informações, principalmente quanto à autenticidade, integridade e primariedade:

Lei 12.527/2011, Art. 4º (...)

V - tratamento da informação: conjunto de ações referentes à produção, recepção, classificação, utilização, acesso, reprodução, transporte, transmissão, distribuição, arquivamento, armazenamento, eliminação, avaliação, destinação ou controle da informação;

VI - disponibilidade: qualidade da informação que pode ser conhecida e utilizada por indivíduos, equipamentos ou sistemas autorizados;

VII - autenticidade: qualidade da informação que tenha sido produzida, expedida, recebida ou modificada por determinado indivíduo, equipamento ou sistema;

VIII - integridade: qualidade da informação não modificada, inclusive quanto à origem, trânsito e destino;

IX - primariedade: qualidade da informação coletada na fonte, com o máximo de detalhamento possível, sem modificações.

Quanto ao tratamento das informações, importante salientar que cabe ao órgão público observar a Lei de Acesso à Informação no seguinte sentido:

Art. 6º Cabe aos órgãos e entidades do poder público, observadas as normas e procedimentos específicos aplicáveis, assegurar a:

I - gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação;

II - Proteção da informação, garantindo-se sua disponibilidade, autenticidade e integridade; e

III - proteção da informação sigilosa e da informação pessoal, observada a sua disponibilidade, autenticidade, integridade e eventual restrição de acesso.

Assim, é imprescindível a observação dos princípios da autenticidade da informação, todos os documentos emitidos por servidores públicos devem ser assinados, para garantia da autenticidade; estar disponíveis, para garantir o fluxo de conhecimento da informação pelo superior hierárquico e demais interessados; atender ao princípio da integridade. Tal conduta é necessária, pois se não há assinatura do responsável emitente do documento ou do superior hierárquico à época do fato, não há como saber se a informação foi alterada, afetando a confiabilidade do documento.

A Administração Pública tem por obrigação seguir os normativos técnicos da ABNT, de forma a garantir os requisitos mínimos de qualidade, utilidade, resistência e segurança nas obras executadas e fiscalizadas, conforme ilustrado na Lei 4.150, de 21/11/1962:

Art. 1º Nos serviços públicos concedidos pelo Governo Federal, assim como nos de natureza estadual e municipal por ele subvencionados ou executados em regime de convênio, nas obras e serviços executados, dirigidos ou fiscalizados por quaisquer repartições federais ou órgãos paraestatais, em todas as compras de materiais por eles feitas, bem como nos respectivos editais de concorrência, contratos ajustes e pedidos de preços será obrigatória a exigência e aplicação dos requisitos mínimos de qualidade, utilidade, resistência e segurança usualmente chamados “normas técnicas” e elaboradas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas, nesta lei mencionada pela sua sigla “ABNT”.

Diante do exposto, os agentes públicos são responsáveis por fiscalizar e acompanhar a execução contratual, emitir relatórios que irão subsidiar a tomada de decisão no sentido da necessidade de prorrogações e emissão de notificações à empresa contratada, em caso de atraso e descumprimento de obrigações assumidas.

A documentação técnica de fiscalização da execução das obras é necessária para subsidiar a tomada de decisão sobre os aditivos contratuais de prorrogações de prazo, alterações contratuais de acréscimo e supressão de itens/serviços licitados, subcontratação e sub-rogação. Além de constituir prova documental para aplicação de sanções.

#### Segregação de funções

A segregação de funções decorre do princípio da moralidade, disposto no art. 37, da Constituição Federal, e consiste na necessidade de a administração repartir funções entre os agentes públicos cuidando para que esses indivíduos não exerçam atividades incompatíveis umas com as outras, especialmente aquelas que envolvam a prática de atos e, posteriormente, a fiscalização desses mesmos atos.

#### (IN 01/2001-CGU) Princípios de controle interno administrativo

3. Constituem-se no conjunto de regras, diretrizes e sistemas que visam ao atingimento de objetivos específicos, tais como:

(...)

IV. segregação de funções - a estrutura das unidades/entidades deve prever a separação entre as funções de autorização/aprovação de operações, execução, controle e contabilização, de tal forma que nenhuma pessoa detenha competências e atribuições em desacordo com este princípio;

## 5. CONTROLE E DESEMPENHO

Na aplicação dos testes de controle foram selecionados os contratos da Concorrência 12/2012, contratos 40/2012, e 41/2012, e da Concorrência 02/2013, contratos 40/2013, a 57/2013.

Os contratos 40/2012, e 41/2012, referentes à Concorrência 12/2012, representam a fase estrutural das obras dos 18 blocos administrativo/didático nos campus do IFPR, denominados também como "FASE 1".

A execução das obras destes contratos foi distribuída em 4 lotes, conforme segue:

<b>Lote</b>	Lote 1:	Lote 2:	Lote 3:	Lote 4:
<b>Câmpus/Cidade</b>	Pinhais Paranaguá Campo Largo Irati União da Vitória	Foz do Iguaçu Cascavel Capanema Quedas do Iguaçu	Umuarama Paranavaí Astorga Goioerê	Jacarezinho Telêmaco Borba Ivaiporã Pitanga Jaguariaíva
<b>Empresa responsável</b>	DM Construtora de obras Ltda.	Cassol pré-fabricados Ltda.	DM Construtora de obras Ltda.	DM Construtora de obras Ltda.
<b>Valor inicial contratado</b>	R\$ 10.058.000,01	R\$ 9.078.194,28	R\$ 8.951.330,75	R\$ 10.446.999,99

Fonte: DCAS

O valor total inicial de recursos públicos imobilizado na concorrência 12/2012, foi de R\$ 38.534.525,03.

Os contratos 40/2013 a 57/2013, referentes à Concorrência 02/2013, representam a fase final das obras dos 18 blocos administrativo/didático nos campus do IFPR, denominados também como "FASE 2".

A execução das obras destes contratos foi distribuída conforme segue:

<b>Lote</b>	<b>Contrato</b>	<b>Câmpus/Cidade</b>	<b>Valor Inicial</b>	<b>Empresa responsável</b>
1	40/2013	Astorga	R\$ 2.221.351,10	KS Construtora Galvan
2	41/2013	Campo Largo	R\$ 1.898.501,98	KS Construtora Galvan
3	42/2013	Capanema	R\$ 2.440.284,98	Abel Sgarioni Engenharia e Construção Civil Ltda - EPP

4	43/2013	Cascavel	R\$ 2.048.777,55	Costa Oeste Construções Ltda.
5	44/2013	Foz do Iguaçu	R\$ 1.902.019,56	Costa Oeste Construções Ltda.
6	45/2013	Goioerê	R\$ 2.228.395,84	Costa Oeste Construções Ltda.
7	46/2013	Irati	R\$ 1.916.628,71	A.L.O.M. Tossin Serviços EIRELI - EPP
8	47/2013	Ivaiporã	R\$ 1.949.874,22	A.L.O.M. Tossin Serviços EIRELI - EPP
9	48/2013	Jacarezinho	R\$ 1.894.492,88	KS Construtora Galvan
10	49/2013	Jaguariaíva	R\$ 2.338.422,38	A.L.O.M. Tossin Serviços EIRELI - EPP
11	50/2013	Paranaguá	R\$ 1.935.030,57	KS Construtora Galvan
12	51/2013	Paranavaí	R\$ 2.062.827,03	Costa Oeste Construções Ltda.
13	52/2013	Pinhais	R\$ 2.153.911,85	KS Construtora Galvan
14	53/2013	Pitanga	R\$ 2.191.899,91	A.L.O.M. Tossin Serviços EIRELI - EPP
15	54/2013	Quedas do Iguaçu	R\$ 2.308.538,70	A.L.O.M. Tossin Serviços EIRELI - EPP
16	55/2013	Telêmaco Borba	R\$ 1.858.802,64	KS Construtora Galvan
17	56/2013	Umuarama	R\$ 1.882.625,48	Costa Oeste Construções Ltda.
18	57/2013	União da Vitória	R\$ 2.346.955,14	A.L.O.M. Tossin Serviços EIRELI - EPP

Fonte: DCAS

O valor inicial total de recursos públicos imobilizado na concorrência 02/2013, foi de R\$ R\$ 37.579.340,52.

O recurso público total inicialmente imobilizado nas obras de construção dos blocos administrativo/didáticos (Fase 1, e Fase 2), objeto da presente auditoria, alcança o montante de **R\$ 76.113.865,55** (setenta e seis milhões, cento e treze mil, oitocentos e sessenta e cinco reais e cinquenta e cinco centavos).

### 5.1 Controle 1

Quanto à fase contratual da licitação, o edital da concorrência e os contratos atendem aos aspectos jurídicos formais da legislação, conforme art. 54, §1º e art. 55 da Lei 8.666/93.

- a. previsão de dotação orçamentária
- b. publicação em D.O.U.
- c. prazo de execução contratual
- d. ordem de serviço
- e. vigência contratual
- f. aditivos contratuais
  - i. prorrogações
  - ii. reajustamento
  - iii. alterações contratuais

### 5.2 Controle 2

Quanto à execução dos serviços pelas contratadas ocorreu de forma satisfatória e dentro do prazo previsto. (Controle 2)

- g. fiscalização por parte da Administração
- h. fiscalização por parte da contratada
- i. diário de obra
- j. houve medição quantitativa e qualitativa
  - i. houve comunicação da medição para pagamento
  - ii. houve comunicação e justificativa para aditivos
  - iii. houve comunicação e justificativa para subcontratação
  - iv. houve comunicação e justificativa para aplicação de sanção
- k. recebimento dos serviços provisório
- l. recebimento dos serviços definitivo

## **6. TESTES DE CONTROLE**

### **6.1 Teste do controle 1**

Quanto à fase contratual da licitação, o edital da concorrência e os contratos atendem aos aspectos jurídicos formais da legislação. Os contratos estabeleceram com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas com a definição dos direitos, obrigações e responsabilidades das partes, em conformidade com os termos da licitação (Concorrência 12/2012 e 03/2013) e da proposta a que se vinculam.

A análise deste teste identificou que quanto aos contratos da Concorrência 12/2012, o Edital de concorrência processo IFPR 23411.002397/2012-80, estabeleceu como objeto: FORNECIMENTO E MONTAGEM DE ESTRUTURA PRÉ-FABRICADA DE 1 BLOCO ADMINISTRATIVO/DIDÁTICO PARA 18 CIDADES, DISTRIBUÍDO EM 4 LOTES, sendo o tipo de licitação: menor preço por lote e o regime de execução como: empreitada por preço global por lote.

O referido edital de concorrência gerou dois contratos, sendo que a análise de conformidade, itens a, b e c do Teste de controle 1, concluiu que os Termos de contrato 40/2012, e 41/2012, se adéquam aos aspectos jurídicos formais da legislação, propostos no teste de controle 1, e descritos no Memorial Descritivo deste relatório de Auditoria.

Quanto aos contratos da Concorrência 03/2013, O Edital de concorrência processo IFPR 23411.002495/2013-06, estabeleceu como objeto: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA EXECUÇÃO DA FASE FINAL: FECHAMENTO, ACABAMENTOS, INSTALAÇÕES COMPLEMENTARES PARA ESTRUTURA DE CONCRETO PRÉ-FABRICADA EXISTENTE DE 1 BLOCO ADMINISTRATIVO / DIDÁTICO EM 18 CIDADES, E CONSTRUÇÕES COMPLEMENTARES, DIVIDIDOS EM 18 LOTES, sendo o tipo



de licitação: menor preço por lote e o regime de execução como: empreitada por preço unitário.

O referido edital de concorrência gerou 18 contratos, sendo que a análise de conformidade, itens a, b e c do Teste de controle 1, concluiu que os Termos dos contratos 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56 e 57, todos do ano 2013, se adéquam aos aspectos jurídicos formais da legislação, propostos no teste de controle 1, e descritos no Memorial Descritivo deste relatório de Auditoria.

## **6.2 Teste do controle 2:**

### Da fiscalização

A fiscalização por parte da administração foi realizada pela Diretoria de infraestrutura, conforme documentação acostada ao processo e papéis de trabalho da auditoria fornecidos pelo setor responsável. Houve designação de fiscais técnicos e fiscais de contrato. Conforme demonstram relatórios de viagens (PCDP's), os fiscais técnicos realizaram fiscalização periódica. Houve informação e justificativas por parte da Diretoria de Infraestrutura (fiscais técnicos) que solicitou ao DCAS a efetivação de Termo Aditivo para prorrogação do contrato, acréscimos e supressões de elementos da obra, conforme exemplificado no extrato a seguir:

Uma vez que a obra foi licitada tendo como base um projeto padrão, comum à todos os campus, os serviços específicos da implantação, tal como entrada de energia, precisaram ter seus quantitativos adaptados para cada terreno.

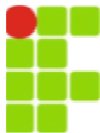
Alguns itens de projetos que não constavam na planilha foram aditivados à todos os contratados.

Os aditivos foram quantificados e calculados pela fiscalização da obra. Para os serviços e materiais que tiveram apenas suas quantidades elevadas os preços foram calculados pelo próprio contrato. (Justificativa 01 - Fase 2 - Foz do Iguaçu).

Os fiscais técnicos relataram sobre o andamento da obra, e apresentaram justificativas para subcontratação e aditivos, no entanto alguns relatórios de fiscalização de obra não estão assinados e datados pelo fiscal responsável, e alguns relatórios carecem de visto/assinatura de superior hierárquico (DI). Quanto à fiscalização por parte da contratada não foi possível verificar. Quanto aos diários de obra, foi verificada sua existência, no entanto alguns se encontravam incompletos ou com descrições exíguas.

Os fiscais técnicos comunicaram em seus relatórios e justificaram a subcontratações e aditivos. Também comunicaram sobre atrasos na entrega das obras, para aplicação de sanções cabíveis, ao qual o Relatório CGU n.º 201315406, de 13/11/2015, teve por objeto.

As medições ocorreram durante as obras, foi observado medição quantitativa, no entanto não foi observado por esta auditoria medições de ordem qualitativa. As comunicações das medições para pagamento e/ou aditivos ocorreram conforme exemplificado no extrato a seguir:



INSTITUTO FEDERAL  
PARANÁ



Ministério da Educação  
Instituto Federal do Paraná  
Pró-reitoria de Administração  
Diretoria de Infraestrutura

Despacho nº149/2014 PROAD-DI

Curitiba, 13 de outubro de 2014.

Ao  
**Engº Marcos Antônio de Sordi**  
Gestor do Contrato

**Referente: Aditivo de Custos na Execução de Obra – Bloco Administrativo – Campus Quedas do Iguaçu – Contrato 54/2013**

Prezado Senhor,

Informo que após o início da referida obra foram averiguadas algumas necessidades e quantidades de serviços e materiais não contemplados na planilha orçamentaria da referida obra.

Uma vez que a obra foi licitada tendo como base um projeto padrão, comum à todos os campus, os serviços específicos da implantação, tal como entrada de energia, precisaram ter seus quantitativos adaptados para cada terreno.

Alguns itens de projetos que não constavam na planilha foram aditivados à todos os contratados.

Os aditivos foram quantificados e calculados pela fiscalização da obra. Para os serviços e materiais que tiveram apenas suas quantidades elevadas os preços foram calculados pelo próprio contrato. Os itens não existentes na planilha do contrato foram baseados no SINAPI e em seguida aplicados o desconto da construtora. Para os serviços não existentes no SINAPI, foram feitas cotações de mercado e aplicado o mesmo desconto já citado.


Desta forma, sugiro o aditivo em referência aos itens listados na planilha em anexo.

Este aditivo totaliza o valor de **R\$ 129.572,56** (cento e vinte e nove mil quinhentos e setenta e dois reais e cinquenta e seis centavos), o qual representa **5,61 %** do contrato de R\$ 2.308.538,70.

**ANEXOS:**

- Planilha de itens a serem aditivados;
- Carta de aceite da construtora;

Atenciosamente,

  
**Tiago Kadaskievicz**  
Instituto Federal do Paraná  
Engenheiro Civil  
SIAPE 1472787

INSTITUTO FEDERAL DO PARANÁ | Reitoria  
Av. Victor Ferreira dos Amaral, 306 - Tarumã - Curitiba - PR | CEP 82530-230 - Brasil

Justificativa 01, FASE2, Quedas do Iguaçu. Esclarecimentos AUDIN SA-20-2016-02.

Quanto ao prazo de execução das obras houveram atrasos, alguns causados pela instabilidade administrativa no IFPR, no período, justificada na resposta à SA 17-2016-01, memorando eletrônico n.º 7/2017DI/PROAD.

TABELA DEMONSTRATIVA DE FISCAIS TÉCNICOS E FISCAIS ADMINISTRATIVOS DA "FASE 2" DAS OBRAS				
Fase 2	FISCAL TÉCNICO E FISCAL DE CONTRATO			
Campus	Fiscal Técnico TA 1	Fiscal Técnico TA 2	Gestor do Contrato TA 1	Gestor do Contrato TA 2
Astorga	Gerson Guernieri	Gerson Guernieri	Gisleine Bovolim	Patrícia Dias
Campo Largo	Nara Mayumi Simões Flório	Nara Mayumi Simões Flório	Pierre Luís Alves	Pierre Luís Alves
Capanema	Tiago Radaskievicz	Tiago Radaskievicz	Marcos Antonio de Sordi	Marcos Antonio de Sordi
Cascavel	Tiago Radaskievicz	Tiago Radaskievicz	Marcos Antonio de Sordi	Marcos Antonio de Sordi
Foz do Iguaçu	Tiago Radaskievicz	Tiago Radaskievicz	Marcos Antonio de Sordi	Marcos Antonio de Sordi
Goioerê	Gerson Guernieri	Gerson Guernieri	Gisleine Bovolim	Marcos Antonio de Sordi
Irati	Rafael Bertholdi Rapp	Rafael Bertholdi Rapp	N/I	Marcos Antonio de Sordi
Ivaiporã	Rafael Bertholdi Rapp	Rafael Bertholdi Rapp	N/I	Patrícia Dias
Jacarezinho	Alvaro Massaharu Komiya	Alvaro Massaharu Komiya	Rafael Bertholdi Rapp	Rafael Bertholdi Rapp
Jaguariaíva	Alvaro Massaharu Komiya	Alvaro Massaharu Komiya	Rafael Bertholdi Rapp	Rafael Bertholdi Rapp
Paranaguá	Paulo Vergilio Guimaraes Jr.	Paulo Vergilio Guimaraes Jr.	N/I	Rafael Bertholdi Rapp
Paranavaí	Gerson Guernieri	Gerson Guernieri	Gisleine Bovolim	Rafael Bertholdi Rapp
Pinhais	Nara Mayumi Simões Flório	Nara Mayumi Simões Flório	Pierre Luís Alves	Pierre Luís Alves
Pitanga	Rafael Bertholdi Rapp	Rafael Bertholdi Rapp	N/I	Patrícia Dias
Quedas do Iguaçu	Tiago Radaskievicz	Tiago Radaskievicz	Marcos Antonio de Sordi	Marcos Antonio de Sordi
Telêmaco Borba	Alvaro Massaharu Komiya	Alvaro Massaharu Komiya	Pierre Luís Alves	Pierre Luís Alves
Umuarama	Gerson Guernieri	Gerson Guernieri	Gisleine Bovolim	Pierre Luís Alves
União da Vitória	Rafael Bertholdi Rapp	Rafael Bertholdi Rapp	N/I	Marcos Antonio de Sordi

## 7. RELATÓRIO DE CONSTATAÇÕES

### RELATÓRIO DE AUDITORIA Nº 08/2017 – EXECUÇÃO E FISCALIZAÇÃO DE OBRAS

Item do Relatório de Auditoria	Constatação (01) - Recomendação (01.01)
Descrição da Constatação	Os contratos da "Fase 2" carecem de vigência contínua na execução da obra. As prorrogações <u>não</u> antecedem o vencimento tornando os contratos, em sua forma, imperfeito. (Controle 1)
Descrição da Recomendação	Recomendamos que os responsáveis pela execução do contrato e fiscalização observem o cronograma de execução contratual, e, com a devida antecedência, justificadamente, solicite prorrogação da vigência da execução contratual dos contratos administrativos, em especial, da contratação de obras.
<b>1. Nome da unidade interna responsável pelo atendimento da recomendação</b>	
PROAD - DI e DCAS	
<b>2. Manifestação da unidade acerca da recomendação</b>	
<b>3. Análise da Auditoria Interna</b>	

Item do Relatório de Auditoria	Constatação (02) - Recomendação (02.01)
Descrição da Constatação	Alguns relatórios de fiscalização de obra não estão assinados pelo fiscal responsável. Todos os relatórios de fiscalização de obra verificados carecem de visto/assinatura de superior hierárquico. (Controle 2)
Descrição da Recomendação	Recomenda-se que os documentos sejam assinados pela autoridade competente, indicando local e data por extenso, assinatura, nome cargo ou função do signatário. Quando o signatário não for detentor de cargo de direção ou função gratificada, o documento

	deve ser referendado pela autoridade superior de vinculação do setor ou órgão. No caso em tela aplica-se ao Diretor de área e Pró-Reitor de área, que assumem, assim, a corresponsabilidade pela execução e observância do ato.
<b>1. Nome da unidade interna responsável pelo atendimento da recomendação</b>	
PROAD – DI	
<b>2. Manifestação da unidade acerca da recomendação</b>	
<b>3. Análise da Auditoria Interna</b>	

<b>Item do Relatório de Auditoria</b>	<b>Constatação (03) - Recomendação (03.01)</b>
<b>Descrição da Constatação</b>	As obras de 18 campus foram licitadas tendo como base um projeto padrão comum a todos os campus. Foi constatado a necessidade de termos aditivos para todos os contratos, para adequar o projeto padrão à especificidade de cada terreno de implantação do projeto. (Controle 2).
<b>Descrição da Recomendação</b>	Recomenda-se que o projeto padrão a ser licitado seja adequado a cada campus, de acordo com a necessidade de cada terreno de implantação, antes de ser licitado, para que se possa estimar ao máximo os itens a serem licitados, para que o valor da obra se licitada se aproxime ao máximo do valor final da conclusão da obra. (Controle 2)
<b>1. Nome da unidade interna responsável pelo atendimento da recomendação</b>	
PROAD – DI	
<b>2. Manifestação da unidade acerca da recomendação</b>	
<b>3. Análise da Auditoria Interna</b>	

<b>Item do Relatório de Auditoria</b>	<b>Constatação (04) - Recomendação (04.01)</b>
<b>Descrição da Constatação</b>	A auditoria interna verificou que em alguns contratos houve acréscimos de serviços de vigilância, fato ocorreu nos contratos de Astorga, Capanema, Pinhais, Quedas do Iguaçu e União da Vitória. (Controle 2)
<b>Descrição da Recomendação</b>	Recomenda-se que nas obras futuras a serem executadas no âmbito do IFPR, os campi sejam

	previamente vistoriados por equipe técnica a fim de prever o máximo possível as demandas necessárias para o bom andamento das obras, e incluí-las no escopo da licitação.
<b>1. Nome da unidade interna responsável pelo atendimento da recomendação</b>	
PROAD – DI	
<b>2. Manifestação da unidade acerca da recomendação</b>	
<b>3. Análise da Auditoria Interna</b>	

<b>Item do Relatório de Auditoria</b>	<b>Constatação (05) - Recomendação (05.01)</b>
<b>Descrição da Constatação</b>	Os termos aditivos referentes ao primeiro reajuste aplicado aos contratos da concorrência 03/2012, correspondente ao índice INCC-M de fev/2014, foram assinados somente em mar/2015. (Controle 1)
<b>Descrição da Recomendação</b>	Recomenda-se que tão logo seja apurado o reajuste contratual, os termos aditivos de contrato sejam encaminhados para assinatura e publicação.
<b>1. Nome da unidade interna responsável pelo atendimento da recomendação</b>	
PROAD – DCAS	
<b>2. Manifestação da unidade acerca da recomendação</b>	
<b>3. Análise da Auditoria Interna</b>	

## **8. CONCLUSÃO**

No relatório de execução e fiscalização de obras foram verificadas impropriedades quanto ao atendimento dos prazos de vigência contratual e respectivas prorrogações, sendo que a execução ficou paralisada e deu continuidade após o vencimento do prazo contratual em desacordo com a legislação pertinente. Quanto execução e acompanhamento das obras pelos fiscais técnicos, esta ocorreu de forma periódica, conforme informação do setor responsável, sendo justificadas os acréscimos e supressões a serem aplicados contratualmente.

Quanto aos acréscimos e supressões que ocorreram em todos os contratos, a justificativa se deu pela necessidade de adequação do projeto básico para cada uma das obras, sendo que o projeto básico não foi devidamente adequado às especificidades de cada campus, o que a auditoria sugere que seja observado nas próximas licitações de obras, para que seja minimizada a necessidade de termo aditivo por este motivo.

Curitiba, 26/03/2018.

**Silmara Maria Dellaqua**

Auditor

**Roberto Batista**

Chefe da Auditoria Interna