



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO OESTE DA BAHIA  
AUDITORIA INTERNA

## RELATÓRIO FINAL DE AUDITORIA Nº 06/2023

UNIVERSIDADE FEDERAL DO OESTE DA BAHIA

*Exercício 2023*

## *RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO*

Relatório Final de Auditoria nº 06/2023

Ação de auditoria nº 02 /PAINT 2023

Nº processo no SIPAC: 23520.000661/2024-47

Órgão: Universidade Federal do Oeste da Bahia

Unidade auditada: Pró-Reitoria de Planejamento

Município/UF: Barreiras/BA

Ordem de serviço N ° 05/2023/AUDIN/UFOB

## Avaliação

O trabalho de avaliação, como parte da atividade de auditoria interna, consiste na obtenção e na análise de evidências com o objetivo de fornecer opiniões ou conclusões independentes sobre um objeto de auditoria. Objetiva também avaliar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos relativos ao objeto e à Unidade Auditada, e contribuir para o seu aprimoramento.

## QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA AUDIN?

Auditoria de avaliação em reformas prediais realizadas nas dependências da UFOB. O trabalho abrangeu todas as fases envolvidas, desde o planejamento, passando pela contratação, até a gestão contratual. O escopo abordou os seguintes contratos:

1. Contrato nº 10/2020 – Reforma dos Prédios da Reitoria para instalação do Sistema de Combate a Incêndio e Proteção contra Descarga Atmosférica.
2. Contrato nº 34/2021 – Reforma e adequação de acessibilidade na Reitoria, reforma e adequações do Laboratório de Análises Clínicas e nas edificações do Campus Reitor Edgard Santos.

## POR QUE A AUDIN REALIZOU ESSE TRABALHO?

O objetivo principal foi assegurar a eficiência e a legalidade dos serviços prestados nas reformas prediais. Além disso, a decisão de realizar esta auditoria foi baseada no grau de risco identificado no Plano Anual de Auditoria Interna (PAINT/2023) e na relevância dos recursos financeiros alocados para essas reformas.

## QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA AUDIN? QUAIS AS RECOMENDAÇÕES QUE DEVERÃO SER ADOTADAS?

Foram constatadas fragilidades na execução dos contratos auditados, com destaque para a concessão de reajuste anual fora do prazo, além de medições e pagamentos de itens realizados em quantidades superiores às efetivamente executadas. Diante dessas constatações, a AUDIN emitiu oito recomendações, conforme descritas na seção “Recomendações” deste relatório, com o objetivo de corrigir as falhas identificadas e aprimorar os processos nos futuros contratos.

## **LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS**

BDI - Benefícios e Despesas Indiretas

CRES - Campus Reitor Edgard Santos

CGU - Controladoria-Geral da União

IBRAOP - Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas

LAC- Laboratório de Análises Clínicas

O.T – Orientações Técnicas

PROC – IBR - GER: Procedimentos do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas - Geral (Ordem Geral)

PAINT - Plano de Auditoria Interna

PROPLAN - Pró-Reitoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional

RDC – Regime Diferenciado de Contratação

S.A - Solicitação de Auditoria

SINAPI - Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil

TCU - Tribunal de Contas da União

# SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	1
VISAO DO OBJETO .....	1
LEGISLACAO E DOCUMENTOS DE SUPORTE .....	2
RESULTADO DOS EXAMES .....	3
1. <i>Adoção inadequada do Regime de Execução da Obra.</i> .....	3
2. <i>Concessão de reajuste anual contratual no valor de R\$ 96.328,29 após a data de aniversário do Contrato.</i> .....	4
3. <i>Medição e pagamento de itens em quantidades superiores às efetivamente executadas.</i> .....	5
4. <i>Inexistência de manutenção nas janelas.</i> .....	6
5. <i>Fragilidade nas ações para a retomada de obra inacabada.</i> .....	7
6. <i>Serviço de instalação de janelas em desacordo com a legislação.</i> .....	8
RECOMENDAÇÕES.....	9
CONCLUSÃO .....	11
ANEXOS .....	12
ANEXO I - MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA .....	12
ANEXO II - ITEM 9.2.5 DO ACÓRDÃO Nº 484/2021 – TCU-PLENÁRIO .....	37

# INTRODUÇÃO

Em cumprimento à ordem de serviço nº 05/2023/AUDIN/UFOB, datada de 29 de janeiro de 2024, e em conformidade com o Plano Anual de Auditoria Interna (PAINT) 2023, a presente auditoria foi realizada com o objetivo de avaliar a conformidade das reformas realizadas nos Prédios da Reitoria da UFOB, no Laboratório de Análises Clínicas – LAC e em áreas específicas do Campus Reitor Edgard Santos – CRES.

Os trabalhos de auditoria foram conduzidos entre 1º de fevereiro de 2024 e 17 de julho de 2024. O escopo da auditoria incluiu a análise da conformidade dos seguintes procedimentos licitatórios:

1. Regime Diferenciado de Contratações (RDC) nº 02/2020, que resultou no Contrato nº 10/2020: reforma dos Prédios da Reitoria, para a instalação do Sistema de Combate a Incêndio e Proteção de Descarga Atmosférica. Este contrato, com sete termos aditivos celebrados, totalizou o valor de R\$ 3.190.314,23.
2. Regime Diferenciado de Contratações (RDC) nº 02/2021, que culminou no Contrato nº 34/2021: reforma e adequação de acessibilidade na Reitoria, reforma e adequações do Laboratório de Análises Clínicas e nas edificações do Campus Reitor Edgard Santos. Este contrato, com cinco termos aditivos celebrados, totalizou R\$ 2.162.369,16.

É importante destacar que a reforma correspondente ao Contrato nº 10/2020 foi concluída, enquanto a reforma associada ao Contrato nº 34/2021 encontra-se inacabada, devido ao Inadimplemento contratual da Contratada, com apenas 64% dos serviços executados, totalizando R\$ 1.385.432,14.

As técnicas de auditoria utilizadas incluíram pesquisas documentais e vistorias, realizadas em estrita conformidade com as normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal. Não houve restrições à realização dos exames e toda a documentação solicitada foi prontamente disponibilizada.

## VISÃO DO OBJETO

O objeto desta auditoria abrangeu as reformas realizadas nos prédios da Reitoria, do Laboratório de

Análises Clínicas – LAC (Bloco 4 - Anexo do Hospital Municipal Eurico Dutra) e os reparos realizados em salas de atendimento, do Restaurante Universitário e do Centro de Convivência do Campus Reitor Edgard Santos – CRES.

A Reitoria da Universidade Federal do Oeste da Bahia é uma edificação histórica situada no município de Barreiras-BA, composta por um conglomerado de salas administrativas distribuídas em sete pavimentos, ocupando um terreno de 16.599,00 m<sup>2</sup>, anteriormente pertencente ao Colégio Municipal Padre Vieira, inaugurado em 1948.

O Laboratório de Análises Clínicas – LAC é um espaço cedido em cooperação com a Prefeitura Municipal de Barreiras, localizado no Hospital Municipal Eurico Dutra, destinado à implantação de laboratórios que servem como estrutura de apoio para a atuação de estudantes da área de saúde, especialmente de farmácia, em estágios nas áreas de análises clínicas, genéticas, toxicológicas e alimentos.

O Campus Reitor Edgard Santos - CRES, situado na Rua da Prainha, nº 1.326, bairro Morada Nobre I, é a maior estrutura física da UFOB, sendo composto pelos seguintes prédios: Pavilhão de Aulas 1 (PU), Pavilhão de Aulas 2 (PD), Pavilhão da Biblioteca (PB), Pavilhão de Laboratórios (PL), Almoxarifado de Reagentes (AR), Centro de Referência em Recuperação de Áreas Degradadas (CRAD), Restaurante Universitário (RU), Centro de Convivência (CC), Pórtico, Laboratórios Didáticos de Saúde (LDS) e Laboratórios Integrados de Saúde (LIS).

## **LEGISLACAO E DOCUMENTOS DE SUPORTE**

Acórdão 1978/2013-Tribunal de Contas da União – TCU – Plenário - Trata da escolha do regime de execução contratual para a obra.

Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário – Trata da adoção de valores referenciais de taxas de benefício e despesas indiretas - BDI para diferentes tipos de obras e serviços de engenharia e para itens específicos para a aquisição de produtos.

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Decreto Federal nº 7.983/2013 - Estabelece regras e critérios para elaboração do orçamento de referência de obras e serviços de engenharia, contratados e executados com recursos dos orçamentos da União, e dá outras providências.

Decreto nº 7.581/ 2011 - Regulamenta o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC, de que trata a Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011

Lei nº 8.666/1993 – Institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências

Manual de Auditoria de Obras Públicas da Controladoria Geral da União.

Orientação Técnica n. 05 (OT – IBR 005/2012), do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas (IBRAOP)

Recomendações Básicas para a Contratação e Fiscalização de Obras de Edificações Públicas - TCU  
Procedimentos de Ordem Geral do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas. (PROC-IBR-GER)

## RESULTADO DOS EXAMES

### 1. Adoção inadequada do Regime de Execução da Obra.

**Critério ou situação esperada:** Acórdão 1978/2013-Plenário, TC 007.109/2013-0, relator Ministro Valmir Campelo, 31.7.2013: “a empreitada por preço global (...) deve ser adotada quando for possível definir previamente no projeto, com boa margem de precisão, as quantidades dos serviços a serem posteriormente executados na fase contratual; enquanto que a empreitada por preço unitário deve ser preferida nos casos em que os objetos, por sua natureza, possuam uma imprecisão inerente de quantitativos em seus itens orçamentários, como são os casos de **reformas de edificação**, obras com grandes movimentações de terra e interferências, obras de manutenção rodoviária, dentre outras” (grifo nosso)

**Condição ou Situação Encontrada:** a auditoria constatou que, apesar de constar como regime de

execução: Empreitada por Preço Global, na prática, os serviços provenientes dos contratos 10/2020 e 34/2021 foram executados sob o regime de Empreitada por Preço Unitário. Isso significa que as medições foram realizadas serviço a serviço, quantidade a quantidade, divergindo do regime de execução inicialmente previsto, o qual prevê que as medições sejam efetuadas por etapas.

**Causa:** a inadequação na escolha do regime de execução da obra pode ter decorrido de uma avaliação imprecisa na fase de planejamento e elaboração dos projetos, onde não foram adequadamente consideradas as características e as imprecisões inerentes aos quantitativos dos serviços a serem executados.

**Consequência ou efeito:** a adoção do regime de empreitada por preço unitário pode ter levado a um aumento dos custos, uma vez que medições e pagamentos foram realizados conforme a execução dos serviços. O descumprimento das orientações previstas no Acórdão 1978/2013-TCU - Plenário pode configurar uma irregularidade administrativa.

## **2. Concessão de reajuste anual contratual no valor de R\$ 96.328,29 após a data de aniversário do Contrato.**

**Critério ou situação esperada:** conforme estabelecido pelo Acórdão nº 1.827/2008 – Plenário e no Procedimento do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas (PROC-IBR-GER 008/2016), os reajustes anuais em contratos públicos devem seguir rigorosamente os prazos e condições acordados inicialmente, sem concessão retroativa ou dupla contagem de benefícios econômicos.

**Condição ou Situação Encontrada:** a data inicial prevista para o direito ao reajuste anual para recompor perdas inflacionárias do contrato nº 10/2020 era 11/11/2021. No entanto, o reajuste foi solicitado pela contratada em 27/10/2022, quase um ano após a data prevista. Ocorre que, durante esse período, foram firmados cinco aditivos contratuais onde a contratada concordou em prorrogar a vigência do contrato mantendo o valor praticado, o que lhe impede, conforme consta no Acórdão TCU nº 1.827/2008, de posteriormente pleitear reajuste anual, devido à preclusão lógica, que é a perda do direito de tomar certas ações ou fazer certas alegações devido à adoção de uma conduta anterior incompatível. De fato, nessa situação, desconsideraram a preclusão lógica e fizeram um pagamento de reajuste anual retroativo.

Além disso, durante o período em questão, aditivos contratuais já favoreciam a contratada em ajustes financeiros, o que reforça a indevida concessão do reajuste anual. A seguir, os detalhes dos aditivos que demonstram essa situação:

Primeiro Aditivo (17/09/2021): **atualização** do item 14.1 (telhas tipo sanduíche dupla), mediante equilíbrio econômico-financeiro, no valor de R\$ 458.630,21, sem considerar o fator de risco apontado no fator de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) de materiais (0,56%), resultando em ônus integral para a UFOB. (grifamos)

Segundo Aditivo (27/12/2021): Inclusão de novos serviços no valor de R\$ 521.430,35 **já atualizados** a valor presente pelo Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (SINAPI) em outubro de 2021, ou seja, sem considerar os preços unitários na mesma data-base da planilha contratada, em desacordo com o procedimento do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas (PROC-IBR-GER 008/2016). Concessão de reequilíbrio financeiro no valor de R\$ 70.141,82, novamente sem considerar o fator de risco apontado no BDI de serviços (0,97%), resultando em ônus integral para a UFOB. (grifamos)

Terceiro Aditivo (11/05/2022): Acréscimo de itens no valor de R\$ 99.539,06, também **já atualizados** (SINAPI outubro de 2021). (grifamos)

**Causa:** falha em observar o princípio da preclusão lógica e a concessão de benefícios financeiros em aditivos anteriores, que já contemplavam ajustes econômicos favoráveis à contratada, inviabilizando assim a posterior concessão do reajuste anual.

**Consequência ou efeito:** prejuízo financeiro à administração pública; desrespeito aos princípios da legalidade e economicidade na gestão dos contratos públicos.

### **3. Medição e pagamento de itens em quantidades superiores às efetivamente executadas.**

**Critério ou situação esperada:** Orientação Técnica n. 05 (OT – IBR 005/2012), do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas (IBRAOP), que visa uniformizar o entendimento da legislação e práticas pertinentes à Auditoria de Obras. Tal Documento destaca que “nos casos de obras em execução ou concluídas, deve-se adicionalmente confrontar os quantitativos acumulados constantes das planilhas de medição dos serviços com aqueles efetivamente constatados durante a realização de vistoria na obra”.

**Condição ou Situação Encontrada:** nas inspeções físicas realizadas pela Auditoria nas obras da Reitoria (contrato 10/2020), verificou-se uma diferença a maior nos quantitativos medidos e pagos, em relação aos serviços efetivamente executados, conforme a tabela a seguir:

Item	Descrição <sup>1</sup>	Un	Quantidade Contratual	Quantidade Medida – Acumulado	Quantidade Aferida pela Auditoria	Diferença a Maior na Medição	Preço Unitário	Valor a maior
10.12.1.3	Porcelanato Ret. 30x60cm, branco	M <sup>2</sup>	100,95	100,95	73,27	27,68	R\$ 70,17	R\$ 1.942,31
10.12.1.4	Pastilha de porcelana 5x5cm, rubi	M <sup>2</sup>	35,64	35,64	28,00	7,64	R\$ 201,88	R\$ 1.542,36
10.12.1.5	Pastilha de porcelana 5x5cm, Virgin	M <sup>2</sup>	35,64	35,64	30,86	4,78	R\$ 201,88	R\$ 964,98
10.15.1	Forro decorativo tipo colmeia	M <sup>2</sup>	55,32	55,32	49,24	6,08	R\$ 397,61	R\$ 2.417,47
12.15.1	Forro decorativo tipo colmeia	M <sup>2</sup>	56,22	56,22	50,89	5,33	R\$ 397,61	R\$ 2.119,26
12.23.1.3	Pint. Acrílica, branca, acima do forro	M <sup>2</sup>	39,9	39,9	0	39,9	R\$ 10,99	R\$ 438,50
18.7.1	Janela alumínio 1800 x 1500 mm	M <sup>2</sup>	54	54	43,2	10,8	R\$ 700,4	R\$ 7.564,32
15.3	Desinstalação e instalação de condicionador de ar de teto 24.000 BTU	Un	50	50	42 <sup>2</sup>	8	R\$ 543,49	R\$ 4.347,92
<b>TOTAL</b>								<b>R\$ 21.337,13</b>

Fonte: Boletim de Medição n. 22, referente ao Contrato n. 010/2020

Nota 1: Descrição apresentada de forma sintética.

Nota 2: Contabilização de todos os condicionadores de ar instalados na Reitoria, não apenas os de teto 24.000 BTU, como consta na descrição.

**Causa:** ausência de uma melhor aferição, por parte da fiscalização da obra, dos serviços efetivamente realizados.

**Consequência ou efeito:** prejuízos financeiros para a administração pública. Além disso, essa prática compromete a integridade dos processos de medição e pagamento.

#### **4. Inexistência de manutenção nas janelas.**

**Critério ou situação esperada:** Lei n.º 8.666/1993, Art. 73, § 2º: O recebimento provisório ou

definitivo não exclui a responsabilidade civil pela solidez e segurança da obra ou do serviço.

**Condição ou Situação Encontrada:** durante as inspeções in loco realizadas pela auditoria nos prédios da Reitoria, constatou-se que algumas janelas estavam sem os puxadores.

Janelas sem puxador



**Causa:** ausência de gestão de manutenção.

**Consequência ou efeito:** risco à segurança e comprometimento da usabilidade.

## 5. Fragilidade nas ações para a retomada de obra inacabada.

**Critério ou situação esperada:** Princípio da eficiência na administração pública, esculpido no art. 37 da Constituição Federal de 1988 e as diretrizes do Tribunal de Contas da União (TCU) constantes no Acórdão 2134/2023 – PLENÁRIO.

**Condição ou Situação Encontrada:** as obras do contrato 34/2021 (Reforma e adequação de acessibilidade na Reitoria, adequações do Laboratório de Análises Clínicas e nas edificações do Campus Reitor Edgard Santos) iniciadas em 24/01/2022, permanecem paralisadas desde 08/11/2023, data da última medição, conforme Parecer 03/2024 – CISA/PROAD/UFOB. A consulta feita pela PROPLAN à Procuradoria Federal junto à UFOB sobre a possibilidade da contratação da empresa remanescente do RDC Eletrônico 02/2021, para a finalização dos serviços, ocorreu apenas em 27 de junho de 2024.

**Causa:** demora nos procedimentos para lidar com a continuidade dos contratos.

**Consequência ou efeito:** agravamento das condições físicas das estruturas.

## 6. Serviço de instalação de janelas em desacordo com a legislação.

**Critério ou situação esperada:** Norma Técnica da ABNT - NBR 7199: "Vidros na Construção Civil – Projeto, execução e aplicações", item 5.2.2: Os elementos de vedação, tais como janelas e portas, devem ser instalados de forma a garantir a segurança dos usuários, sendo imprescindível a utilização de dispositivos de travamento para evitar incidentes.

**Condição ou Situação Encontrada:** as janelas, em todos os pavilhões da Reitoria, foram instaladas sem as travas de segurança.

**Causa:** falta de supervisão adequada durante a execução da obra; ausência de inspeções periódicas para garantir a conformidade com os requisitos legais.

**Consequência ou efeito:** insegurança para os usuários devido à ausência de travas de segurança nas janelas.

# RECOMENDAÇÕES

## **Achado nº 1 - Adoção inadequada do Regime de Execução da Obra.**

Recomendação 01 – Recomendamos que, em futuras licitações em que o objeto apresente elevado nível de imprecisões inerentes aos quantitativos, seja adotado o regime de empreitada por preço unitário, conforme recomendado pelo Acórdão 1978/2013 – TCU – Plenário.

Recomendação 02 – Recomendamos à gestão da UFOB que implemente capacitação contínua para os servidores envolvidos na gestão e fiscalização de contratos de Obras.

## **Achado nº 2 - Concessão de reajuste anual contratual no valor de R\$ 96.328,29 após a data de aniversário do Contrato.**

Recomendação 03 - Recomendamos que, em contratos futuros, sejam implementadas medidas rigorosas de controle, garantindo que os reajustes anuais sejam calculados e aplicados corretamente.

## **Achado nº 3 - Medição e pagamento de itens em quantidades superiores às efetivamente executadas.**

Recomendação 04 - Recomendamos que a empresa seja notificada, solicitando o ressarcimento dos valores apontados pela auditoria no Achado nº 3 do Relatório 06/2023, pagos por quantidades superiores às efetivamente executadas.

Recomendação 05 - Recomendamos que o ateste dos bens e serviços em contratos de obras seja realizado por mais de um servidor, promovendo a segregação de funções.

## **Achado nº 4 - Inexistência de manutenção nas janelas.**

Recomendação nº 06 - Recomendamos a realização de manutenção corretiva nas janelas que estão sem puxador.

## **Achado nº 5 - Fragilidade nas ações para a retomada de obra inacabada.**

Recomendação nº 07 - Recomendamos que o remanescente da obra seja concluído o mais brevemente possível.

**Achado nº 6 - Serviço de instalação de janelas em desacordo com a legislação.**

Recomendação nº 08 - Recomendamos realizar, com urgência, a instalação de dispositivos de segurança nas janelas de todos os pavilhões, garantindo a conformidade com as normas de segurança e a proteção dos usuários.

.

## CONCLUSÃO

Após a realização da auditoria nas obras realizadas nos prédios da Universidade Federal do Oeste da Bahia (UFOB), abrangendo os contratos nº 10/2020 e 34/2021, constatamos fragilidades que necessitam de aprimoramento para assegurar maior conformidade nas Obras realizadas pela UFOB. Entre os principais achados, destacam-se a concessão de reajuste contratual anual fora do prazo e medições e pagamentos realizados em quantidades superiores às efetivamente executadas.

Esses achados evidenciam a necessidade de melhorias nos processos de fiscalização e gestão contratual das obras na UFOB. A implementação das recomendações propostas ao longo deste relatório contribuirá para que a instituição melhore seus controles internos, promova uma maior conformidade com a legislação e assegure a correta aplicação dos recursos públicos.

Reforçamos que a adoção dessas medidas será fundamental para garantir não apenas a conclusão de obras paralisadas ou em andamento, mas também para aumentar a eficiência e a transparência em futuros projetos, fortalecendo a governança institucional e assegurando o cumprimento das exigências legais.

# ANEXOS

## ANEXO I - MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

### Achado nº 1 - Adoção inadequada do Regime de Execução da Obra.

#### Manifestação da unidade auditada

Inicialmente, convém consignar que os contratos em apreço, Contrato 10/2020 - Reforma dos Prédios da Reitoria para instalação do Sistema de Combate a Incêndio e Proteção contra Descarga Atmosférica, executado pela empresa LEANDRO DA CONCEIÇÃO GONÇALVES EMPREENDIMENTOS EIRELI, CNPJ 28.336.248/0001- 47, e Contrato 34/2021- Reforma e adequação de acessibilidade na Reitoria, reforma e adequações do Laboratório de Análises Clínicas e nas edificações do Campus Reitor Edgard Santos, conduzido pela TENCOL ENGENHARIA LTDA, CNPJ 01.684.244/0001- 01, foram licitados na modalidade do Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC, Lei 12.462/2011. Bem como que, em que pese se tratar de duas contratações distintas, com objetos também diferenciados, o espaço físico onde atuaram as respectivas empresas é o mesmo, a Reitoria da Universidade.

A alusão feita no relatório da auditória ao Acórdão TCU 1978/2013-Plenário, TC 007.109/2013-0, do relator Ministro Valmir Campelo, que explicita:

9.3.2- “a empreitada por preço global (...) deve ser adotada quando for possível definir previamente no projeto, com boa margem de precisão, as quantidades dos serviços a serem posteriormente executados na fase contratual; enquanto que a empreitada por preço unitário deve ser preferida nos casos em que os objetos, por sua natureza, possuam uma imprecisão inerente de quantitativos em seus itens orçamentários, como são os casos de reformas de edificação, obras com grandes movimentações de terra e interferências, obras de manutenção rodoviária, dentre outras”

Faz sentido, pois a reforma de edificação se constitui em uma das mais difíceis obras para definir com exatidão os quantitativos necessários para sua execução. Quando se trata de construções centenárias, como no caso em apreço, que foram erguidas com materiais de complicada recomposição, como os tijolos tipo adobe dobrados, essa tarefa se torna ainda mais complexa, devido aos danos causados nos mesmos quando sofrem impactos.

Convém, porém, salientar o grau de dificuldade que incorre o orçamentista público que se

obriga necessariamente a cumprir os ditames legais, sobretudo, quando da definição do regime de execução de uma obra. Neste entendimento, alerta Baeta (2016): “a escolha do regime de execução da obra não é decisão de livre arbítrio do gestor” (BAETA, 2016, p.119, grifo nosso). Assim, neste hiaime, tomou-se o cuidado de atentar que o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC, Lei 12.462/2011, modalidade em que foram realizadas as licitações em pauta, no seu Art. 8º - § 1º e 2º, inova em relação à Lei nº 8.666/93, ao exigir que nas licitações e contratações de obras e serviços de engenharia sejam adotados, preferencialmente, os regimes de empreitada por preço global, empreitada integral ou contratação integrada. Adotando-se somente os regimes de preço unitário ou contratação por tarefa no caso de inviabilidade dos regimes preferenciais, ainda assim, impõe que, nesta hipótese, sejam inseridos nos autos do procedimento os motivos que justificaram a exceção. Deste modo, adequando-se à exigência legal, nas duas contratações regidas pelo RDC, foram adotados o regime de empreitada por preço global.

Para melhor entendimento, esclarece-se que, no regime de empreitada por preço unitário, a planilha é formada a partir de quantidades arbitradas, portanto o valor total da obra só será firmado no término da mesma. Assim, a medição será unitária dos quantitativos de cada serviço executado da planilha orçamentária. No regime de empreitada por preço global, adotado por restrição legal, o valor final da obra é firmado e ajustado previamente. As quantidades são estabelecidas na planilha orçamentária, e as pequenas variações quantitativas são absorvidas pelo índice de risco da obra, portanto, não cabe alteração do valor inicialmente contratado. Assim, cuidou a equipe de infraestrutura da UFOB, apesar das limitações de pessoal de apoio e das dificuldades próprias do tipo de obra, para que os levantamentos quantitativos fossem realizados da melhor forma possível, inclusive envolvendo a, então, Diretoria de Desenvolvimento Físico que, à época, muito colaborou nos levantamentos.

Quanto ao modo de medição na empreitada por preço global, é necessário um instrumento adequado para a verificação e avaliação das etapas executadas para posterior pagamento. No entanto, a boa prática e o princípio da razoabilidade impõem que a medição ocorra por subetapas realizadas, senão, de modo hipotético, imagine-se que na construção de um edifício de cinco andares, as etapas da obra fossem: fundação, superestrutura, alvenaria, instalações e acabamento final. Caso as medições ocorressem ao término de cada etapa, considerando que todos os serviços são realizados simultaneamente em cada andar, resultaria que mais de 50 % dos serviços estariam executados e talvez só teria sido pago a etapa de fundação, pois as demais estariam incompletas. Assim, no caso em apreço, em relação às medições realizadas nos Contratos 10/2020 e 34/2021, os valores apresentados em cada planilha de medição representam subetapas do serviço total.

Assim, resta suficientemente claro que o regime de execução empreitada por preço global, foi adotado considerando a restrição legal estabelecida pelo Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC, Lei 12.462/2011. Bem como, que a equipe de infraestrutura se cercou de todos os meios para que as quantidades planilhadas fossem as mais aproximadas possíveis, dentro das condições que lhes foram oferecidas, das características da obra e das circunstâncias que limitavam o momento.

### **Análise da auditoria interna**

A auditada informa na justificativa que recorreu ao regime de empreitada por preço global para cumprir os ditames legais, afirma ser uma restrição legal do Art. 8º - § 1º e 2º do RDC, Lei 12.462/2011. Esta auditoria ao analisar o RDC entendeu que a indicação do Art. 8º - § 1: “aplicação ***preferencial*** dos regimes de execução por preço global, empreitada integral e contratação integrada” (grifo nosso), surgiu no contexto de sua criação, qual seja, acelerar as contratações ligadas a eventos como a Copa do Mundo e Olimpíadas. Entendemos que, para o caso em tela, a aplicação preferencial do regime de execução por preço global torna-se inviável devido natureza da obra (reformas de edifícios antigos ou centenários). Nesse sentido, o mais adequado seria a adoção do parágrafo 2º do art. 8º, da referida lei, que prevê a possibilidade de se adotar um regime alternativo de execução, ou seja, trata-se de uma permissão legal para escolher outro regime de execução, desde que justifique adequadamente essa escolha nos autos do processo.

Posteriormente a auditada informa que para nosso melhor entendimento no regime de empreitada por preço global, adotado por restrição legal, o valor final da obra é firmado e ajustado previamente. As quantidades são estabelecidas na planilha orçamentária, e as pequenas variações quantitativas são absorvidas pelo índice de risco da obra, portanto, não cabe alteração do valor inicialmente contratado. De fato, nesse regime, o valor final da obra é firmado previamente e a responsabilidade pelos riscos, como variações nos quantitativos e eventuais problemas durante a execução da obra, recai sobre o contratado. No entanto, no caso em tela, isso não ocorreu, ou seja, não houve um valor firmado previamente que se estendeu até o final do contrato, logo, todas as variações de quantitativos e ajustes de contrato, inclusive para reequilíbrio-financeiro, foram absorvidas pela UFOB, demonstrando a inadequação no regime adotado.

Além disso, a auditada traz por fim o argumento que os valores apresentados em cada

planilha de medição representam subetapas do serviço total. Todavia, as medições por subetapas parece contradizer a escolha do regime de preço global e se assemelha mais ao regime de preço unitário.

Dessa forma, concluímos que a justificativa não é suficiente para contrapor o critério estabelecido pelo Acórdão do 1978/2013-TCU, que indica que em situações onde os quantitativos são imprecisos, o regime de empreitada por preço unitário deve ser o adotado.

**Achado nº 2 - Concessão de reajuste anual contratual no valor de R\$ 96.328,29 após a data de aniversário do Contrato.**

**Manifestação da unidade auditada**

Inicialmente convém ressaltar que as decisões tomadas quanto à consecução de um contrato público envolve diversas esferas administrativas da instituição proponente. Assim, no caso da UFRB, enquanto universidade pública, não seria diferente. Neste ínterim, todas as medidas concernentes ao Contrato nº 10/2020, foram objeto de criteriosa avaliação de variados setores competentes da Universidade, conforme a hierarquia estabelecida, inclusive da Administração Central que certifica quanto a economicidade dos atos e a Procuradoria da AGU que valida a sua legalidade.

Doutro modo, também, seria de bom alvitre trazer à tona um fato superveniente, relevante, que foge a qualquer parâmetro, totalmente imprevisível, que resultou em consequências incalculáveis, referimo-nos à decretação feita pela Organização Mundial de Saúde – OMS, em 11 de março de 2020, da pandemia mundial do Coronavírus Covid-19. Processo pandêmico, que perdurou da mencionada data até 05 de maio de 2023, encetou uma desorganização econômica, logística e de saúde pública sem precedentes, abalando todas as cadeias produtivas no mundo. Assim, resalta-se que a obra de reforma em apreço, Contrato 10/2020 - Reforma dos Prédios da Reitoria para instalação do Sistema de Combate a Incêndio e Proteção contra Descarga Atmosférica, executado pela empresa LEANDRO DA CONCEIÇÃO GONÇALVES EMPREENDIMENTOS EIRELI, CNPJ 28.336.248/0001-47, foi apanhada em meio a pandemia, portanto, realizada em condições absolutamente adversas.

Em seguida, faz-se necessário esclarecer, para que se estabeleça a adequada compreensão, que, conforme Fernanda Almeida (2021), deve-se distinguir os três modos de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro contratual, ainda que estes tenham estreita interligação:

Reajuste – Reequilíbrio em virtude de perdas inflacionárias diante do curso normal da economia. Ele é devido a partir da proposta ou do orçamento a que se referir, devendo estar previsto no edital e no contrato, normalmente por índices específicos ou setoriais pré-estabelecidos;

Repactuação - Utilizada apenas quando se trata de serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão-de-obra (ex.: limpeza e conservação, segurança etc.). A repactuação se dá pela análise das variações dos componentes na planilha de custos e formação de preços, como acordos, convenções coletivas ou dissídios coletivos ao qual a proposta esteja vinculada;

Revisão - Reequilíbrio econômico-financeiro strictu sensu, que não necessita de previsão em edital ou contratual para acontecer. Pode ser concedida a qualquer tempo ao longo do contrato, sempre que for necessário seu reequilíbrio econômico-financeiro. Opera-se no momento em que ocorrer situações excepcionais, supervenientes à apresentação da proposta, de consequências incalculáveis, capazes de retardar ou impedir a regular execução do contrato.

É importante frisar que a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, seja por meio da revisão, da repactuação ou do reajuste, é direito tanto do particular quanto da Administração Pública. Não se trata de garantia de aumento de preços e maior lucratividade em favor do particular, mas de um preceito legal que visa manter o equilíbrio econômico-financeiro do contrato (ALMEIDA, 2021).

Ressalta-se, então, que o referido Acórdão TCU nº 1.827/2008 – Plenário, relatado pelo eminentíssimo Min. Benjamim Zymler, citado no relatório de Auditoria, reporta-se ao caso específico de repactuação contratual, envolvendo divergências financeiras, como se pode observar:

65. Inicialmente, faz-se oportuno referenciar o Sexto Termo Aditivo ao Contrato nº 20/2005, cujo objeto é a repactuação de preços do Contrato conforme Convenção Coletiva de 2005 e 2006 e no qual consta a autorização para os pagamentos dos efeitos financeiros desse reajuste desde maio de 2005.

66. Porém, em vista da ocorrência de indícios de falhas na repactuação do Contrato nº 20/2005 apontada pela equipe de Auditoria, por meio do Ofício de Requisição nº 06-568/2007, a Coordenação Geral de Recursos Logísticos (CGRL) orientou a SAAD para que, embora autorizado por meio de termo aditivo, fosse suspenso qualquer pagamento relacionado com repactuação até que se esclareça a questão (fls. 373/374, anexo 1, v. 1). Consoante consulta às Ordens Bancárias emitidas pelo órgão, realizada no Siafi, verificou-se

que a SAAD acatou a orientação da CGRL (fls. 276/294, anexo 2, v. 1).

67. ***Cabe ressaltar que a questão em comento restringe-se à retroatividade dos efeitos financeiros da repactuação***, não havendo controvérsia quanto à concessão de reajustamento do contrato administrativo com assento na convenção/acordo coletivo de trabalho, nem quanto à data inicial a partir da qual a empresa contratada tem direito à repactuação, qual seja 1º de maio de 2005. (grifo nosso)

O conceito de preclusão lógica, aludido no relatório de Auditoria, é a perda do direito de tomar certas ações ou fazer certas alegações devido à adoção de uma conduta anterior incompatível, e aplica-se adequadamente à repactuação. Consoante que, uma vez as partes acordadas e ajustadas, tendo sido lavrada a repactuação contratual, em momento adequado, com todos os seus termos definidos, não cabe posteriormente alegações de qualquer natureza que desfaçam ou alterem o ato consolidado. Neste entendimento, a Instrução Normativa-IN Nº5 de 26 de maio de 2017, preceitua:

Art.57 - § 7º As repactuações a que o contratado fizer jus e que não forem solicitadas durante a vigência do contrato serão objeto de preclusão com a assinatura da prorrogação contratual ou com o encerramento do contrato (grifo nosso).

Todavia, buscando proteger o legítimo direito, a IN nº 5/2017, não elimina a possibilidade, mesmo em caso de repactuação, de que ocorra o reequilíbrio econômico mediante a modalidade da revisão:

Art. 59. As repactuações não interferem no direito das partes de solicitar, a qualquer momento, a manutenção do equilíbrio econômico dos contratos com base no disposto no art. 65 da Lei nº 8.666, de 1993.

Faz-se, assim, necessário trazer à baila e firmar que os reequilíbrios econômicos praticados no transcurso do Contrato 10/2020, referem-se às modalidades reajuste e revisão contratual, que encontram fulcro no Art. 65 da Lei nº 8.666/93, aplicável ao Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC, Lei 12.462/2011. Bem como, que as revisões, devidamente justificadas no bojo do processo, e validadas por todas as instâncias da Universidade, foram aplicadas criteriosamente apenas aos insumos que sofreram significativos desequilíbrios econômicos, decorrentes do tempestuoso período pandêmico, notadamente: telhas termoacústicas metálicas, cabos de cobre e forro de PVC, os quais são produtos industrializados, portanto, ligados ao setor da economia que sofreu maior impacto durante a crise mundial do coronavírus Covid-19.

Quanto aos demais insumos de materiais e serviços que compõem a extensa planilha orçamentária, que também acusaram sensíveis flutuações mercadológicas no período, em acordo tácito, a empresa suportou o ônus, deste modo exaurindo os coficientes de fator de risco previstos

no BDI da obra, respectivamente, (0,56%, igual a 0,0056 de materiais) e (0,97%, igual a 0,0097 de serviços). Tais fatores de risco se prestam a conter, ou seja, evitar celebração de aditivo decorrente de pequenas imprecisões quantitativas, tanto para mais ou para menos, próprias de qualquer obra, bem como, as variações de menor monta do mercado.

Seria importante esclarecer que a situação pandêmica em pauta transtornou à todos. A empresa que teve que substituir vários operários acometidos pelo o mal, inclusive trazendo funcionários de outras praças com custos adicionais que foram imputados à empresa; os servidores responsáveis pela fiscalização, que mesmo sob risco, permaneceram cumprindo suas funções técnicas de acompanhamento presencial de todas as obras; da Administração Central da Universidade que, para preservar vidas, achou-se obrigada a interditar em vários momentos o acesso e, em casos extremos, suspender temporariamente a execução dos serviços.

Convém consignar, ainda, que, todos os aditivos por acréscimos de serviços que geraram a dilatação do prazo de vigência, foram do interesse da Universidade, com cientificação e autorização da Autoridade Competente, visando melhorar o acabamento, alterar o projeto original ou oferecer maior segurança à comunidade acadêmica, aos quais a empresa se obriga a aceitar por força de lei, em consonância com o Artigo 65 da Lei 8.666/93, inciso I, alínea a) e b) e inciso II, alínea d), tudo combinado com o Parágrafo Primeiro.

No que tange ao instrumento do reajuste, que teria causado pretenso prejuízo à administração pública, o mesmo possui previsão contratual:

#### **12.1 TERMO DE REFERÊNCIA - REAJUSTE**

12.2 Os preços são fixos e irreajustáveis no prazo de um ano contado da data limite para a apresentação das propostas.

12.2.1 Dentro do prazo de vigência do contrato e mediante solicitação da Contratada, os preços contratados poderão sofrer reajuste após o interregno de um ano, aplicando-se o Índice Nacional da Construção Civil – INCC exclusivamente para as obrigações não concluídas após a ocorrência da anualidade.

Assim, vale ressaltar que a regra que se vincula a execução do objeto é o Contrato e os demais documentos da licitação, nestes, por sua vez, não apresentam qualquer referência à possibilidade de preclusão de direito. Preconiza, apenas, que a solicitação da Contratada deve ser feita dentro do prazo de vigência e que o reajuste incidirá exclusivamente sobre as obrigações não concluídas após a ocorrência da anuidade.

Em situação semelhante, a egrégia corte de contas do estado de Santa Catarina, TCE-SC, por meio do Auditor Cleber Gavi (2009), se pronunciou nos seguintes termos:

2.1 - A revisão do contrato administrativo prevista no artigo 65, inciso II, alínea "d", da Lei 8.666/93, depende de requerimento do interessado, pois a Administração Pública não pode agir de ofício;

2.2 - A revisão pode abranger período anterior à protocolização do pedido na via administrativa, desde que o contratado comprove que a solicitação refere-se ao período compreendido entre a data da ocorrência dos fatos supervenientes previstos no artigo 65, inciso II, alínea "d", da Lei 8.666/93 e o da época da proposta ou do último reajuste ou reequilíbrio e que o requerimento seja feito em tempo razoável, tão logo toda documentação pertinente seja reunida pelo interessado na revisão.

2.3 - Uma vez deferido o pedido de revisão, seu efeito deve "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", tal como descrito no art. 65, II, "d", da Lei n. 8666/93, o que autoriza, portanto, conferir-se efeitos ex tunc, desde a ocorrência do fato que gerou o desequilíbrio.

Assim, tendo sido recebida a solicitação da empresa em tempo razoável, considerando as circunstâncias excepcionalíssimas de pandemia, dentro do prazo de vigência contratual, em justificativa acostada ao processo, cuidou a fiscalização de verificar as condições ex tunc, retroagindo o reajuste ao momento em que a mesma adquiriu o direito, portanto excluindo todos os aditivos posteriores. Portanto, o reajuste, no valor de R\$ 96.328,29 (noventa e seis mil trezentos e vinte e oito reais e vinte e nove centavos), considerando a variação do índice INCC-DI, conforme item 3.3 da cláusula Terceira do Contrato nº10/2020, incidiu exclusivamente sobre as obrigações não concluídas, cujos valores atendiam ao critério de anuidade, constantes na nona medição datada de 11/11/2021.

Ademais, em defesa da legitimidade do direito adquirido, arguem os doutrinadores:

Alega-se, em favor da teoria, que, se de um lado a ocorrência de circunstâncias excepcionais não libera o particular da obrigação de dar cumprimento ao contrato, por outro lado não é justo que ele responda sozinho pelos prejuízos sofridos. Para evitar a interrupção do contrato, a Administração vem em seu auxílio, participando também do acréscimo de encargos. (In: Maria Sylvia Zanella Di Pietro. Direito administrativo. 14ª ed. São Paulo: Atlas, 2002. P. 266)

E ainda,

O contratante tem direito à remuneração inscrita em seu contrato. É o princípio da fixidez do preço do contrato. Ele não consentiu seu concurso senão na esperança de um certo lucro. Além disso seria contrário à regra da boa-fé, contrário também a segurança dos negócios, e, portanto, perigoso para o estado social e econômico que a administração pudesse modificar,

especialmente reduzir esta remuneração- (Georges Pequignot, *Théorie Générale du Contract Administratif*, Paris, A. Pedone, 1945, pp. 433 e 434).

Assim, não se pode aventar preclusão de direito. Ao tempo em que, reafirma-se que o reajuste retroagiu ex tunc incidindo exclusivamente sobre os serviços restantes na data da anuidade dos mesmos, cujos valores eram os iniciais do contrato. Ainda que o referido reajuste encontra-se suficientemente justificado, cumpriu todos os trâmites processuais, foi apreciado pela instâncias superiores da Universidade e pela Procuradoria da AGU.

## Análise da auditoria interna

Considerando que a justificativa apresentada é extensa e detalhada, demonstraremos nossa resposta por partes (grifadas em vermelho) e com base na legislação pertinente.

Os reequilíbrios econômicos praticados no transcurso do Contrato 10/2020 se referem às modalidades reajuste e revisão contratual, que encontram fulcro no Art. 65 da Lei nº 8.666/93, aplicável ao Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC, Lei 12.462/2011, com estreita observância aos princípios da legalidade e economicidade. Reitera-se que as revisões, devidamente justificadas no bojo do processo, e validadas por todas as instâncias da Universidade, foram aplicadas criteriosamente apenas aos insumos que sofreram significativos desequilíbrios econômicos, decorrentes do tempestuoso período pandêmico, notadamente: telhas termoacústicas metálicas, cabos de cobre e forro de PVC, os quais são produtos industrializados, portanto, ligados ao setor da economia que sofreu maior impacto durante a crise mundial do coronavírus Covid-19.

**Realmente a revisão foi aplicada corretamente sobre os insumos que sofreram significativos desequilíbrios econômicos devido à pandemia da Covid 19. Contudo, isso não está relacionado ao achado em questão. O achado em questão trata-se de reajuste anual (em sentido estrito; art. 61 da IN nº 5/2017) para repor perdas inflacionárias.**

Quanto aos demais insumos de materiais e serviços que compõem a extensa planilha orçamentária, que também acusaram sensíveis flutuações mercadológicas no período, em acordo tácito, a empresa suportou o ônus, deste modo exaurindo os coeficientes de fator de risco previstos no BDI da obra, respectivamente, (0,56%, igual a 0,0056 de materiais) e (0,97%, igual a 0,0097 de serviços). Tais fatores de risco se prestam a conter, ou seja, evitar celebração de aditivo decorrente de pequenas imprecisões quantitativas, tanto para mais ou para menos, próprias de qualquer obra, bem como, as variações de menor monta do mercado.

**Entendemos que, conforme o acórdão 2622/2013, os coeficientes de fator de risco previstos no BDI da obra, respectivamente, (0,56%, igual a 0,0056 de materiais) e (0,97%, igual a 0,0097 de serviços) não é para cobrir sensíveis flutuações mercadológicas. Sensíveis flutuações mercadológicas não configuram reequilíbrio econômico-financeiro e, portanto, não justificam a aplicação do fator de risco. Conforme o acórdão 2622/2013 – plenário, os diversos tipos de riscos nas contratações de obras públicas podem ser consolidados em cinco categorias: riscos de engenharia (ou riscos de execução); riscos normais ou comuns de projetos de engenharia; riscos de erros de projeto de engenharia; riscos de fatos da Administração; e riscos associados à álea extraordinária/extracontratual (fato do princípio, força maior ou caso fortuito).**

Seria importante esclarecer que a situação pandêmica em pauta transtornou a todos. A empresa que teve que substituir vários operários acometidos pelo o mal, inclusive trazendo funcionários de outras praças com custos adicionais que foram imputados à empresa; os servidores responsáveis pela fiscalização, que mesmo sob risco, permaneceram cumprindo suas funções técnicas de acompanhamento presencial de todas as obras; da Administração Central da Universidade que, para preservar vidas, achou-se obrigada a interditar em vários momentos o acesso e, em casos extremos, suspender temporariamente a execução dos serviços.

Convém consignar, ainda, que, todos os aditivos por acréscimos de serviços que geraram a dilatação do prazo de vigência, foram do interesse da Universidade, com cientificação e autorização da Autoridade Competente, visando melhorar o acabamento, alterar o projeto original ou oferecer maior segurança à comunidade acadêmica, aos quais a empresa se obriga a aceitar por força de lei, em consonância com o Artigo 65 da Lei 8.666/93, inciso I, alínea a) e b) e inciso II, alínea d), tudo combinado com o Parágrafo Primeiro.

No que tange ao instrumento do reajuste, que teria causado pretenso prejuízo à administração pública, o mesmo possui previsão contratual.

Assim, vale ressaltar que a regra que se vincula a execução do objeto é o Contrato e os demais documentos da licitação, nestes, por sua vez, não apresentam qualquer referência à possibilidade de preclusão de direito. Preconiza, apenas, que a solicitação da Contratada deve ser feita dentro do prazo de vigência e que o reajuste incidirá exclusivamente sobre as obrigações não concluídas após a ocorrência da anuidade.

A justificativa aborda novamente a situação pandêmica que, conforme já foi explicado, não se relaciona com o achado em questão, além disso, afirma que o instrumento do reajuste, que teria causado pretenso prejuízo à administração pública, possui previsão contratual. Ressaltamos que temos ciência da referida previsão contratual.

## **12.1 TERMO DE REFERÊNCIA - REAJUSTE**

*12.2 Os preços são fixos e irreajustáveis no prazo de um ano contado da data limite para a apresentação das propostas.*

*12.2.1 Dentro do prazo de vigência do contrato e mediante solicitação da Contratada, os preços contratados poderão sofrer reajuste após o interregno de um ano, aplicando-se o Índice Nacional da Construção Civil - INCC exclusivamente para as obrigações não concluídas após a ocorrência da anualidade.*

Em situação semelhante, a egrégia corte de contas do estado de Santa Catarina, TCE-SC, por meio do Auditor Cleber Gavi (2009), se pronunciou nos seguintes termos:

*2.1 - A revisão do contrato administrativo prevista no artigo 65, inciso II, alínea "d", da Lei 8.666/93, depende de requerimento do interessado, pois a Administração Pública não pode agir de ofício;*

*2.2 - A revisão pode abranger período anterior à protocolização do pedido na via administrativa, desde que o contratado comprove que a solicitação refere-se ao período compreendido entre a data da ocorrência dos fatos supervenientes previstos no artigo 65, inciso II, alínea "d", da Lei 8.666/93 e o da época da proposta ou do último reajuste ou reequilíbrio e que o requerimento seja feito em tempo razoável, tão logo toda documentação pertinente seja reunida pelo interessado na revisão.*

*2.3 - Uma vez deferido o pedido de revisão, seu efeito deve "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”, tal como descrito no art. 65, II, “d”, da Lei n. 8666/93, o que autoriza, portanto, conferir-se efeitos ex tunc, desde a ocorrência do fato que gerou o desequilíbrio.*

Assim, tendo sido recebida a solicitação da empresa em tempo razoável, considerando as circunstâncias excepcionalíssimas de pandemia, dentro do prazo de vigência contratual, em justificativa acostada ao processo, cuidou a fiscalização de verificar as condições ex tunc, retroagindo o reajuste ao momento em que a mesma adquiriu o direito, portanto excluindo todos os aditivos posteriores. Portanto, o reajuste, no valor de R\$ 96.328,29 (noventa e seis mil trezentos e vinte e oito reais e vinte e nove centavos), considerando a variação do índice INCC-DI, conforme item 3.3 da cláusula Terceira do Contrato nº10/2020, incidiu exclusivamente sobre as obrigações não concluídas, cujos valores atendiam ao critério de anuidade, constantes na nona medição datada de 11/11/2021. Ademais, em defesa da legitimidade do direito adquirido, arguem os doutrinadores:

Alega-se, em favor da teoria, que, se de um lado a ocorrência de circunstâncias excepcionais não libera o particular da obrigação de dar cumprimento ao contrato, por outro lado não é justo que ele responda sozinho pelos prejuízos sofridos. Para evitar a interrupção do contrato, a Administração vem em seu auxílio, participando também do acréscimo de encargos. (In: Maria Sylvia Zanella Di Pietro. Direito administrativo. 14ª ed. São Paulo: Atlas, 2002. P. 266)

E ainda,

O contratante tem direito à remuneração inscrita em seu contrato. É o princípio da fixidez do preço do contrato. Ele não consentiu seu concurso senão na esperança de um certo lucro. Além disso seria contrário à regra da boa-fé, contrário também a segurança dos negócios, e, portanto, perigoso para o estado social e econômico que a administração pudesse modificar, especialmente reduzir esta remuneração- (Georges Pequignot, Théorie)

**A Justificativa aborda um pronunciamento da egrégia corte de contas do estado de Santa Catarina, TCE-SC, por meio do Auditor Cleber Gavi (2009).** Ocorre que esse pronunciamento trata do instituto da revisão (artigo 65, inciso II, alínea "d", da Lei 8.666/93: alteração contratual objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, na hipótese de sobrevirem fatos imprevisíveis, ou previsíveis, porém de consequências incalculáveis), este pronunciamento não se aplica ao caso em tela. O caso em tela, como já explicado, é referente a reajuste anual em sentido estrito (art. 61 da IN nº 5/2017), ou seja, reajuste para recompor perda inflacionária.

**A justificativa ainda diz ter recebido a solicitação da empresa contratada em tempo razoável, considerando as circunstâncias excepcionalíssimas de pandemia, dentro do prazo de vigência contratual. Consideramos que o referido prazo não foi razoável e que o contexto da pandemia não afasta ou se relaciona com o achado em questão, conforme já explicado.**

Em seguida, faz-se necessário esclarecer, para que se estabeleça a adequada compreensão, que, conforme Fernanda Almeida (2021), deve-se distinguir os três modos de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro contratual, ainda que estes tenham estreita interligação:

Reajuste – Reequilíbrio em virtude de perdas inflacionárias diante do curso normal da economia. Ele é devido a partir da proposta ou do orçamento a que se referir, devendo estar previsto no edital e no contrato, normalmente por índices específicos ou setoriais pré-estabelecidos;

Repactuação - Utilizada apenas quando se trata de serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão-de-obra (ex.: limpeza e conservação, segurança etc.). A repactuação se dá pela análise das variações dos componentes na planilha de custos e formação de preços, como acordos, convenções coletivas ou dissídios coletivos ao qual a proposta esteja vinculada;

Revisão - Reequilíbrio econômico-financeiro strictu sensu, que não necessita de previsão em edital ou contratual para acontecer. Pode ser concedida a qualquer tempo ao longo do contrato, sempre que for necessário seu reequilíbrio econômico-financeiro. Opera-se no momento em que ocorrer situações excepcionais, supervenientes à apresentação da proposta, de consequências incalculáveis, capazes de retardar ou impedir a regular execução do contrato.

É importante frisar que a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, seja por meio da revisão, da repactuação ou do reajuste, é direito tanto do particular quanto da Administração Pública. Não se trata de garantia de aumento de preços e maior lucratividade em favor do particular, mas de um preceito legal que visa manter o equilíbrio econômico-financeiro do contrato (ALMEIDA, 2021).

**A justificativa, abordando conceitos literários, tenta explicar os termos reajuste, repactuação e revisão, afirmando que estes seriam, conforme Fernanda Almeida (2021), três modos de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro contratual.**

**Esses termos significam, em suma, a mudança (alteração) do valor do contrato e ocasionam bastantes dúvidas na carreira pública. Entendemos que houve uma confusão por parte da auditada ao tentar justificar o caso em questão (reajuste anual em sentido estrito; Art.º 61 da IN nº 5/2017) como revisão.**

**Assim, afirmamos, novamente, que o caso em tela se trata de reajuste em sentido estrito (art. 61 da IN nº 5/2017) e não de revisão, vejamos a diferença entre os dois institutos conforme a própria descrição da autora citada pela auditada:**

*Reajuste – Reequilíbrio em virtude de perdas inflacionárias diante do curso normal da economia.*

*Revisão - Reequilíbrio econômico-financeiro strictu sensu, que não necessita de previsão em edital ou contratual para acontecer. Pode ser concedida a qualquer tempo ao longo do contrato, sempre que for necessário seu reequilíbrio econômico-financeiro. Opera-se no momento em que ocorrer situações excepcionais, supervenientes à apresentação da proposta, de consequências incalculáveis, capazes de retardar ou impedir a regular execução do contrato.*

Ressalta-se, então, que o referido Acórdão TCU nº 1.827/2008 – Plenário, relatado pelo eminentíssimo Min. Benjamim Zymler, citado no relatório de auditoria, reporta-se ao caso específico de repactuação contratual, envolvendo divergências financeiras.

O conceito de preclusão lógica, aludido no relatório de auditoria, é a perda do direito de tomar certas ações ou fazer certas alegações devido à adoção de uma conduta anterior incompatível, e aplica-se adequadamente à repactuação. Consoante que, uma vez as partes acordadas e ajustadas, tendo sido lavrada a repactuação contratual, em momento adequado, com todos os seus termos definidos, não cabe posteriormente alegações de qualquer natureza que desfaçam ou alterem o ato consolidado. Neste entendimento, a Instrução Normativa-IN Nº5 de 26 de maio de 2017, preceitua: Art.57 - § 7º As repactuações a que o contratado fizer jus e que não forem solicitadas durante a vigência do contrato serão objeto de preclusão com a assinatura da prorrogação contratual ou com o encerramento do contrato (grifo nosso).

Todavia, buscando proteger o legítimo direito, a IN nº 5/2017, não elimina a possibilidade, mesmo em caso de repactuação, de que ocorra o reequilíbrio econômico mediante a modalidade da revisão:

Art. 59. As repactuações não interferem no direito das partes de solicitar, a qualquer momento, a manutenção do equilíbrio econômico dos contratos com base no disposto no art. 65 da Lei nº 8.666, de 1993.

A auditada afirma que o Acórdão TCU nº 1.827/2008 – Plenário, relatado pelo eminentíssimo Min. Benjamim Zymler, citado no relatório de auditoria, reporta-se ao caso específico de repactuação contratual, e que o conceito de preclusão lógica se aplica adequadamente à repactuação. Concordamos com a justificativa. Contudo, o mecanismo do referido acórdão aparentemente pode incidir sobre o instituto do reajuste anual em sentido estrito (art. 61 da IN nº 5/2017), desde que o reajuste fique vinculado a pedido do particular contratado, como é o caso do contrato nº 10/2020 firmado entre a UFOB e a empresa Leandro da Conceição Gonçalves Empreendimentos Eireli, vejamos:

**Parecer 00032/2022-2 – consulta - Plenário- TCU Espírito Santo:**

“De acordo com a petição inicial, o consultante indaga se deliberações do TCE-ES e do TCU que trataram da preclusão em casos de reajuste e repactuação são aplicáveis à revisão contratual (grifo nosso). Analisando o teor das deliberações mencionadas; os institutos da revisão, repactuação e reajuste; e a legislação pertinente, tem-se que a preclusão lógica não é aplicável à situação descrita na peça consultiva, como será exposto nos tópicos seguintes (II.1, II.2 e II.3).”

“Como se vê, o Parecer em Consulta TCE-ES 24/2019 e o Acórdão 1.827/2008 TCU não tratam da revisão, cuja incidência é muito diversa da do reajuste e da repactuação. Essa distinção entre os institutos faz com que as deliberações não se apliquem à revisão”.

A auditada afirma também que, buscando proteger o legítimo direito, a IN nº 5/2017, não elimina a possibilidade, mesmo em caso de repactuação, de que ocorra o reequilíbrio econômico mediante a modalidade da revisão. Concordamos, uma vez que a modalidade revisão (prevista no artigo 65, inciso II, alínea "d", da Lei 8.666/93), como já explicado, pode ocorrer a qualquer momento.

Além disso, ressaltamos que não houve justificativa em relação ao que preconiza o procedimento do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas (PROC-IBR-GER 008/2016) que orienta que na inclusão de novos serviços durante a execução do contrato os preços unitários estejam na mesma data-base da planilha contratada. No caso em tela, grande parte dos serviços restantes na data da anuidade, onde ocorreu o reajuste, já estavam atualizados. Isso significa que a contratada não tem direito ao reajuste, pois a aplicação de um novo reajuste sobre esses mesmos serviços configura duplicidade de pagamentos.

Por todo o exposto, manteremos a recomendação.

**Achado nº 3 - Medição e pagamento de itens em quantidades superiores às efetivamente executadas.**

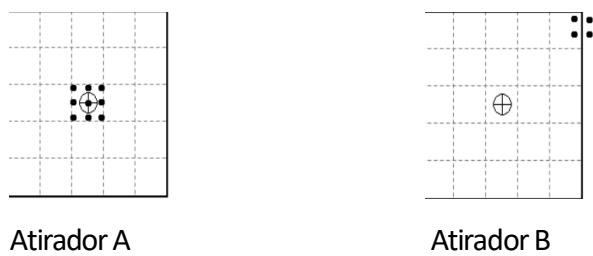
**Manifestação da unidade auditada**

Inicialmente cabe esclarecer que todo orçamento de obra é um trabalho auspicioso de aproximação à

uma realidade por meio de estimativas financeiras. Hiago Branco (2021), apresenta seis tipos de orçamento de obra, quais sejam: Estimativa Simples - modalidade que compara a obra em questão com outros projetos semelhantes; Estudo de Viabilidade Financeira - um pouco mais elaborado que a estimativa simples e serve para nortear o planejamento de novos empreendimentos, atestando a viabilidade financeira técnica de um determinado empreendimento; Orçamento Paramétrico - utiliza medida de custo por metro quadrado (R\$/m<sup>2</sup>), fornece uma noção sobre o custo global da obra; Orçamento Analítico - abrange a avaliação dos custos de obra levando em consideração o levantamento quantitativo de materiais, ferramentas necessárias para executar cada uma das atividades, serviços planejados da obra e mão de obra; Orçamento Sintético - é um resumo do orçamento analítico, explicado por meio do levantamento de custos por etapa da obra ou grupos de serviços a serem executados; e Orçamento Executivo - é o mais importante, se preocupa com os detalhes da obra, avalia, inclusive, os serviços auxiliares que precisam ser executados, apresenta a menor margem de erro.

Todas essas modalidades de orçamento citadas, por mais que se esmere, possuem em comum o fato de se constituirem em tentativas de aproximação do custo real da obra, portanto, trazem em si uma margem de erro. Monico et al (2009), em trabalho intitulado, ACURÁCIA E PRECISÃO: revendo os conceitos de forma acurada, exemplificam os dois conceitos: acurácia e precisão, que bem se aplicam aos orçamentos de uma obra. Ilustram o caso de dois atiradores, Atirador A e Atirador B (Figura 01). Os dois apresentam nível de precisão semelhante, mas o atirador A é mais acurado que o atirador B. Isto porque a tendência do atirador B deteriora a qualidade dos seus resultados.

Figura 01: Ilustração de acurácia e precisão



Atirador A

Atirador B

Fonte: Monico et al (2009)

Assim, considerando que a exatidão não existe, o que se busca em um orçamento de obra não é a sua precisão isolada, mas o nível de acurácia. Nesta busca, o Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas – IBRAOP (2012), propõe o seguinte quadro de desempenho orçamentário, em função do tipo de orçamento e da fase de projeto (faixa de precisão deve ser entendida como nível de acurácia):

Quadro 01: Faixa de precisão esperada do custo estimado de uma obra em relação ao seu custo final.

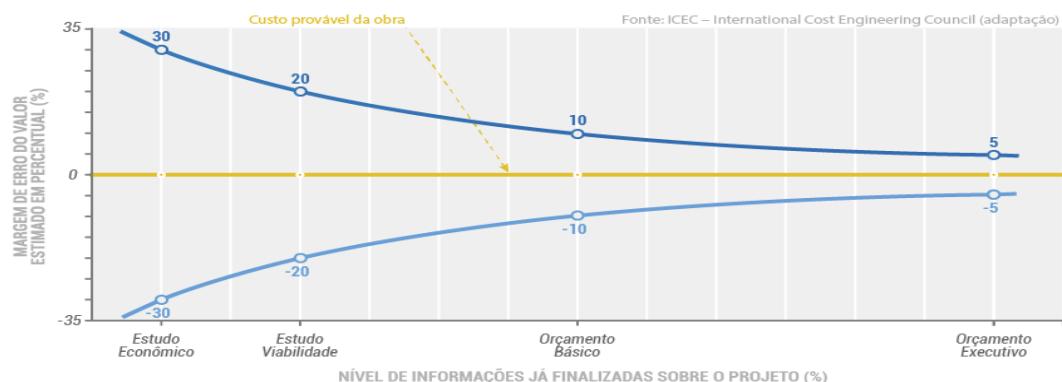
<b>Tipo de orçamento</b>	<b>Fase de projeto</b>	<b>Cálculo do preço</b>	<b>Faixa de Precisão</b>
Estimativa de custo	Estudos preliminares	Área de construção multiplicada por um indicador.	± 30%*
Preliminar	Anteprojeto	Quantitativos de serviços apurados no projeto ou estimados por meio de índices médios, e custos de serviços tomados em tabelas referenciais.	± 20%
Detalhado ou analítico (orçamento base da licitação)	Projeto básico	Quantitativos de serviços apurados no projeto, e custos obtidos em composições de custos unitários com preços de insumos oriundos de tabelas referenciais ou de pesquisa de mercado relacionados ao mercado local, levando-se em conta o local, o porte e as peculiaridades de cada obra.	± 10%
Detalhado ou analítico definitivo	Projeto executivo	Quantitativos apurados no projeto e custos de serviços obtidos em composições de custos unitários com preços de insumos negociados, ou seja, advindos de cotações de preços reais feitas para a própria obra ou para outra obra similar ou, ainda, estimados por meio de método de custo real específico.	± 5%

Fonte: IBRAOP (2012)

Observa-se que mesmo em um orçamento Analítico Definitivo, ou seja, com as quantidades obtidas a partir do Projeto Executivo, o nível de acurácia oscila entre cinco por cento para mais ou menos, entorno do valor do custo final da obra. A Auditoria de Obras Públicas, conclui que: “A margem de precisão de um orçamento é devida primordialmente a variações nos quantitativos de serviços e a imprecisões nas estimativas de preços unitários, fazendo com que o valor do orçamento real varie, para mais ou para menos, em relação ao originalmente estimado para a realização da obra” (IBRAOP, 2012, p.3).

Para demonstrar que o detalhamento de projeto tem impacto direto no grau de acurácia dele decorrente, Cardoso (2009) cita o gráfico (Figura 02) de autoria Yimin Zhu (Florida International University) :

Figura 02: Gráfico Margem de erro x nível de informações sobre o Projeto



Assim, tem-se que, mesmo quando o desenvolvimento dos projetos de engenharia alcança o máximo estágio, ou seja, projeto executivo revisado, persiste a possibilidade de erro de estimativa do orçamento, neste extremo, entre cinco por cento para mais ou menos, entorno do custo final da obra. Portanto, imprecisão orçamentária é fato conhecido na literatura corrente e inerente as obras. A discussão que se pode propor versa

sobre qual o nível de acurácia orçamentária tolerável.

Convém, então, consignar que, como discutido anteriormente, a obra em apreço foi contratada no regime de empreitada por preço global, ou seja, a empresa assume o ônus de possíveis variações quantitativas, considerando que o preço da obra foi previamente definido e acordado. Considerando, ainda, que o custo global da obra importou, após todos os aditivos propostos pela Universidade e demais acertos, em R\$ 3.190.314,23 (três milhões cento e noventa mil trezentos e quatorze reais e vinte e três centavos), e que o pretenso superfaturamento total por quantidade corresponde a R\$ 21.337,13 (vinte e um mil trezentos e trinta e sete reais e treze centavos), apontados nos subitens do relatório de Auditoria, tal valor representa, 0,67% (zero vírgula sessenta e sete por cento) do valor total da obra. Destaca-se que o orçamento foi levantado a partir do Projeto Básico, portanto, com margem de erro de 10%, o que torna o percentual apontado, caso se possa verificar, de 0,67% de baixíssima significância.

Referente aos subitens apontados no relatório de Auditoria, conforme quadro abaixo, como responsáveis por um pretenso superfaturamento por quantidade, deve-se considerar os seguintes aspectos:

1. No que se refere à medição de revestimentos de parede, tais como Porcelanato e Pastilhas, faz-se necessário atentar para a observação do Prof. Aldo Dórea Matos – Como Preparar Orçamentos de Obras – Ed. PINI, São Paulo, 2006:

Quando num pano de parede existirem **aberturas** — portas, janelas, basculantes, elementos vazados, etc. —, há algumas regras práticas para o levantamento da área de alvenaria:

- Área da abertura **inferior a 2 m<sup>2</sup>** — despreza-se o vão da abertura, isto é, não se faz desconto algum na parede;
- Área da abertura **igual ou superior a 2 m<sup>2</sup>** — desconta-se da área total o que exceder a 2 m<sup>2</sup>.

Tal regra considera as perdas de tempo e material necessários para execução dos arremates e acabamentos. Assim, em levantamento realizado pela equipe técnica, in loco, constatou as seguintes quantidades:

Porcelanato retificado 30 x 60 cm – 93,46 m<sup>2</sup>

Pastilha de porcelana 5x5 cm Rubi – 33,58 m<sup>2</sup>

Pastilha de porcelana 5x5 cm Virgin – 34,34 m<sup>2</sup>

As diferenças de quantitativo dos itens de revestimentos tipo porcelanato e pastilhas, referem- se ao excedente, para que possam ser utilizadas na manutenção futura. No caso em apreço, a empresa forneceu, inclusive, a mais do que o previsto, material que se encontra guardado na saleta abaixo do reservatório na reitoria, como se pode observar nas figuras:



Vista do reservatório da reitoria



Pastilha de porcelana 5x5 cm Rubi



Pastilha de porcelana 5x5 cm Rubi

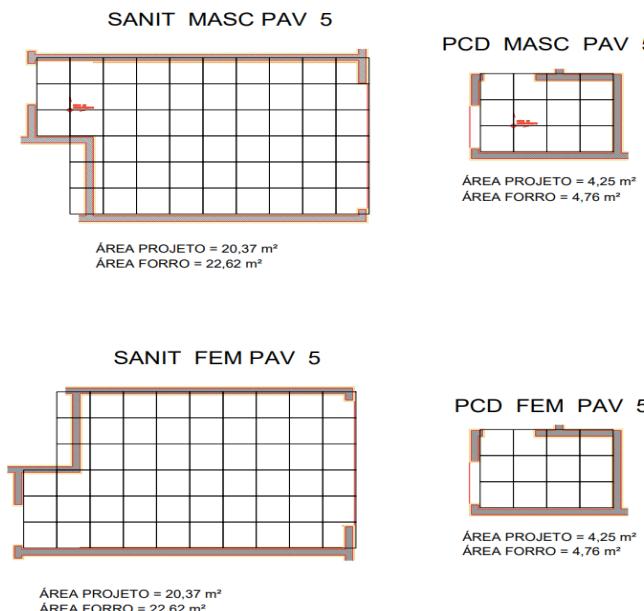


Pastilha de porcelana 5x5 cm Virgin



### Pastilhas e Porcelanato

2. No tocante ao quantitativo de forro decorativo tipo colméia, trata-se de forro modulado, em placas de aproximadamente 63 x 63 cm em Alumínio Anodizado Branco. Assim, para estabelecer o quantitativo necessário, foi adotado o critério de modulação do espaço como mostra o esquemático a seguir :



Como possível observar, a área de projeto dos cômodos difere da área do forro, essa corresponde ao somatório da modulação das placas necessárias para a execução do serviço. No exemplo acima, do Pavilhão 05, a somatória da área de projeto totaliza 49,24 m<sup>2</sup>, no entanto, a área de forro modulado equivale a 54,76 m<sup>2</sup>. Considerando que se tratava de uma reforma, julgou-se necessário acrescentar aproximadamente 1,5 m<sup>2</sup> de forro para absorver as possíveis irregularidades nas paredes.

### Corte da Placa



## Corte da Placa



3. Sobre a pintura acrílica branca que seria aplicada nas paredes dos sanitários, trecho acima do forro, com área de 39,90 m<sup>2</sup>, de fato não foi executada;

4. Quanto as janelas de alumínio 1800 x 1500 mm, que corresponde a 2,70 m<sup>2</sup> por unidade, no relatório da Auditoria, no Pavilhão 2, aponta uma diferença maior na medição de 10,80 m<sup>2</sup>, que equivale a 4 esquadrias. Ocorre que, após análise in loco, observou-se que o Pavilhão 4 possui dez esquadrias com esta medida, portanto deveria constar na planilha 27 m<sup>2</sup>, no entanto, consta 24,45 m<sup>2</sup> (subitem 20.7.1). Assim, com uma diferença a menor de 2,55 m<sup>2</sup>, que corresponde aproximadamente a uma esquadria. No Pavilhão 2, inicialmente, teriam mais três esquadrias (Figura 03), entretanto, a Administração Central, posteriormente, decidiu que uma de suas salas seria utilizada como sala técnica da PROTIC, totalmente vedada por segurança. Restando assim, a metragem de 8,25 m<sup>2</sup>, que corresponde aproximadamente a três esquadrias, que não foram suprimidas na planilha.



Figura 03 - Janelas que foram fechadas no Pavilhão 2

5. Referente ao subitem 15.3 - Desinstalação e instalação de ar condicionado de 24.000 BTU, considerando apenas que se refere aos serviços de remoção e reinstalação, bem como, que a reitoria possui diversos modelos destes equipamentos, tanto de maior capacidade quanto de menor, julgou-se razoável adotar o equipamento médio. Importante esclarecer, ainda, que quatro destes equipamentos foram, por necessidade dos serviços,

removidos e reinstalados mais de uma vez. Além disto, haviam diversos equipamentos, modelo antigo de parede, incluso nestes custos, que foram removidos pela empresa, restando ainda alguns no depósito da universidade, Figuras 04 e 05, tendo sido os demais encaminhados para o Campus de Bom Jesus da Lapa, para servir de prática aos alunos do curso de engenharia mecânica.



Figura 04 – Equipamentos de refrigeração inservíveis no depósito da universidade



Figura 05 – Modelo antigo de caixa ainda existente no Pavilhão 7

Considerando as justificativas sobejamente apresentadas, restaria o entendimento que o pretenso superfaturamento total por quantidade corresponderia a R\$ 6.216,80 (seis mil duzentos e dezesseis reais e oitenta centavos). Valor obtido a partir da somatória de dois subitens : 12.23.3 – Pintura acrílica branca acima do forro - R\$ 438,50 e 18.7.1 - Janela de Alumínio 1800 x 1500 mm - R\$ 5.778,30 (8,25 m<sup>2</sup>). Convém ressaltar que se trata de uma obra de reforma por preço global e que a planilha orçamentária em apreço possui aproximadamente 1.200 subitens, com as mais variadas tipologias de serviços.

Considerando, ainda, que o custo global da obra importou, após todos os aditivos propostos pela Universidade e demais acertos, em R\$ 3.190.314,23 (três milhões cento e noventa mil trezentos e quatorze reais e vinte e três centavos), o valor em pauta representaria 0,19% (zero dezenove por cento) do valor total da obra. Isto posto, reiteramos que o orçamento foi levantado a partir do Projeto Básico, portanto, com margem de erro de 10%, o que torna o percentual apontado, de 0,19 % ( 0,0019) irrisório e de baixíssima significância.

Neste entendimento a corte de contas da união – Tribunal de Contas da União – TCU, já se pronunciou que a avaliação de superfaturamento contratual, a princípio deve considerar o método da limitação do preço global (MLPG), Acórdão 2510/2016-Plenário, que avalia o contrato como um todo, desconsiderando equívocos de pequena relevância:

19. Entretanto, como já disse o Procurador-Geral, em parecer que, acolhido pela Relatora, integrou o Acórdão 1219/2014-TCU-Plenário conduzido pela Ministra Ana Arraes, este Tribunal não chegou a adotar concretamente tal método no exame das obras em execução, na linha do propugnado na deliberação, vindo, em sentido diverso, a considerar cada caso em concreto e, em geral, a adotar o MLPG, conforme o seguinte trecho daquele parecer:  
(...)

12. Observo que a questão em discussão remete ao Grupo de Trabalho constituído com o objetivo de apresentar metodologia a ser empregada na apuração de sobrepreço nas auditorias de obras públicas realizadas pelo TCU.

13. Naquela ocasião, concluiu-se pela adoção do Método da Limitação dos Preços Unitários Ajustados (MLPUA) como método padrão no âmbito do Tribunal, entendimento posteriormente encampado pelo Acórdão 2319/2009-TCU-Plenário. Estabeleceu-se, portanto, uma diretriz para a compreensão do que seria considerado 'sobrepreço' pelo Tribunal nos casos futuros que viessem a ser apreciados.

14. Entretanto, observa-se nas decisões do Tribunal o predomínio de orientação diversa. Com efeito, a análise de preços de contratos de obras públicas tem sido realizada admitindo-se a compensação de sobrepreços com subpreços.

15. Ou seja, por mais que haja uma orientação anterior em abstrato (dada pelo referido acórdão), a análise de cada situação particular (o exame de cada contrato de obra realizado pelos Relatores desta Casa) tem conduzido o Tribunal a entendimento contrário. Posso mencionar, a título de exemplo, os seguintes Acórdãos do Plenário: 1877/2010, 1922/2011, 1923/2011, 2279/2011, 2140/2012, 2167/2012, 2249/2012, 3443/2012, 3650/2013, 183/2014, embora haja diversos outros.

Isto posto, diante das circunstâncias descritas, das justificativas prolatadas, da insignificância do valor encontrado frente o valor total contratado, considerando que a obra foi executada sob o regime de empreitada

por preço global e, ainda, considerando o entendimento da egrégia corte de contas da união, entende-se pela nulidade de qualquer proposição que remeta a um pretenso superfaturamento de preços.

### **Análise da auditoria interna**

A justificativa menciona uma margem de erro de 10%, comparando-a ao percentual de superfaturamento. No entanto, a margem de erro de 10% é usualmente aceita em estimativas orçamentárias e não se aplica diretamente a superfaturamento em medições reais, especialmente em contratos onde o regime aplicado na prática foi o preço unitário. A margem de erro se refere à estimativa inicial em relação ao preço final e não pode ser usada para justificar superfaturamento por quantidade.

Sobre os revestimentos de parede, tais como Porcelanato e Pastilhas:

A justificativa argumenta que materiais excedentes foram fornecidos para manutenção futura e que as medições maiores se justificam pelas perdas naturais de materiais. No entanto, isso não exime a necessidade da administração em realizar as medições corretas. O armazenamento de materiais para manutenção futura não está previsto em contrato, não podendo assim constar nas medições.

Além disso, no caso da empreitada por preço global, a contratada se compromete a executar a obra por um preço fixo, assim, eventuais perdas ou sobras ficam a cargo da contratada. Mesmo para o caso em tela, onde, de fato, foi aplicado a empreitada por preço unitário, a responsabilidade por calcular corretamente as quantidades e gerir eficientemente os materiais para minimizar desperdícios geralmente continua sendo da contratada.

Podemos citar que o procedimento melhor a ser seguido pela UFOB seria similar ao que ocorreu com as telhas, onde após conferência realizada pela fiscalização do contrato (conforme consta na justificativa do Termo Aditivo Contratual nº 06), a diferença entre a área de telha prevista, 4.898,87 m<sup>2</sup>, e a quantidade executada pela construtora, 4.770,96m<sup>2</sup> (aqui inclusa as perdas e algumas telhas que restaram para possíveis manutenções futuras) foi suprimida no contrato, a glosa do pagamento foi realizada sobre uma diferença de 127,91 m<sup>2</sup> de cobertura.

Em relação ao forro colmeia:

O contrato não especifica o que deve ser feito em casos de necessidade de quantitativo maior, não menciona explicitamente a responsabilidade por esses itens, a prática comum é que a contratada arque com esses custos como parte de sua responsabilidade pela boa execução do serviço.

Sobre a pintura acrílica:

Seria aplicada nas paredes dos sanitários, trecho acima do forro, com área de 39,90 m<sup>2</sup>, de fato não foi executada.

Sobre as janelas:

A justificativa tenta compensar a diferença paga a maior apontada pela auditoria na medição do pavilhão II com uma diferença paga a menor de 2,55 m<sup>2</sup>, no pavilhão IV. Assim, reconhece apenas que a metragem de 8,25 m<sup>2</sup>, que corresponde aproximadamente a três esquadrias. Ressaltamos que a diferença na medição de janelas aponta falhas que deveriam ter sido corrigidas antes da medição final.

Sobre o subitem 15.3 - Desinstalação e instalação de ar condicionado:

A justificativa afirma que quatro destes equipamentos foram, por necessidade dos serviços, removidos e reinstalados mais de uma vez. Além disto, haviam diversos equipamentos, modelo antigo de parede, incluso nestes custos, que foram removidos pela empresa. Entendemos que a remoção e a reinstalação em duplicidade deveriam ser justificadas e os modelos antigos (de janelas) entendemos que foram apenas removidos e não desinstalados. Além disso, alguns ar condicionados contabilizados pela auditoria são novos e foram pagos como desinstalação e instalação, não apenas como instalação.

Por conseguinte, a auditada cita o Acórdão 2510/2016-Plenário. Aludimos que o referido acórdão surgiu para dirimir eventual conflito sobre duas metodologias aplicadas no cálculo de superfaturamento **decorrente de preços excessivos frente ao mercado**, quais sejam, o Método da Limitação do Preço Global – MLPG e o Método da Limitação dos Preços Unitários Ajustados – MLPUA. (grifo nosso)

O MLPG prevê a compensação entre preços super e subavaliados e o método da Limitação dos Preços Unitários Ajustados – MLPUA, para o cálculo do sobrepreço, considera apenas a soma dos valores unitários que estejam acima dos referenciais, sem que haja nenhuma compensação.

No caso em questão não se aplica o referido acórdão, uma vez que os preços estimados estavam de acordo com os preços referenciais. O foco do achado está relacionado à medição incorreta dos serviços executados, o que resulta em pagamentos indevidos, independentemente de o preço unitário estar de acordo com o mercado.

A situação encontrada configura superfaturamento por quantidade, definido, nos termos do Roteiro de Auditoria de Obras Públicas do Tribunal de Contas da União, cuja segunda revisão foi aprovada pela Portaria – SEGECEX nº 33, de 07/12/2012, como sendo o “dano ao erário decorrente da medição e pagamento de quantidades superiores às efetivamente executadas”.

Por fim a justificativa ressalta que se trata de uma obra de reforma por preço global e compara o valor do superfaturamento com uma suposta margem de erro de 10%, aplicável no estágio de projeto básico. Ressaltamos que a obra foi, na prática, executada no regime de preço unitário, assim tal justificativa não é adequada para justificar desvios identificados na medição de serviços efetivamente executados, onde a precisão nas medições é essencial.

Além disso, a auditada cita entendimentos literários sobre orçamento, cita também o entendimento do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas – IBRAOP (2012), que visa uniformizar o entendimento quanto à precisão do orçamento de obras públicas:

“Em um orçamento Analítico Definitivo, ou seja, com as quantidades obtidas a partir do Projeto Executivo, o nível de acurácia oscila entre cinco por em 5% para mais ou menos, entorno do valor do custo final da obra”

“A margem de precisão de um orçamento é devida primordialmente a variações nos quantitativos de serviços e a imprecisões nas estimativas de preços unitários, fazendo com que o valor do orçamento real varie, para mais ou para menos, em relação ao originalmente estimado para a realização da obra”

Entendemos que nesse contexto a Orientação Técnica - IBR 004/2012 tenta explicar que diferenças nos preços unitários e nos quantitativos de serviços podem ocorrer devido a flutuações de mercado ou ajustes necessários de quantitativos no decorrer da obra. No caso em questão, onde o serviço foi estimado em R\$ 1.991.259,49 e o valor final foi de R\$ 3.190.314,23, a margem de erro ultrapassa significativamente 10%, o que sugere um possível problema de planejamento. Contudo, ressaltamos também que a diferença entre o valor estimado e o valor final foi bem justificada por

alterações devidamente documentadas.

Ressaltamos que a própria OT - IBR 004/2012 do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas – IBRAOP traz o conceito de precisão de orçamento:

“Precisão do orçamento: desvio máximo esperado entre o valor do custo de uma obra nas várias fases de projeto (estimativa de custo, orçamento preliminar, orçamento analítico) e o seu orçamento real, apurado após sua conclusão, considerando-se que o projeto orçado tenha sido efetivamente executado sem significativas alterações de escopo”

Nesse sentido, o achado não se relaciona com o tema supracitado. O tema aborda possíveis divergências de estimativa orçamentária entre o valor inicial estimado e o valor final. Isso não chancela que itens constantes na planilha de medição que não foram executados sejam pagos.

Convém ressaltar que, conforme afirma a auditada na justificativa, se trata de uma obra em que a planilha orçamentária em apreço possui aproximadamente 1.200 subitens, com as mais variadas tipologias de serviços. A auditoria conferiu apenas uma amostra que entendeu relevante.

Sendo assim, manteremos as recomendações:

#### **Achado nº 4 - Inexistência de manutenção nas janelas.**

##### **Manifestação da unidade auditada**

Os puxadores das janelas que apresentarem problemas serão devidamente corrigidos.

##### **Análise da auditoria interna**

Diante da concordância da auditada, manteremos a recomendação para acompanhamento.

#### **Achado nº 5 - Fragilidade nas ações para a retomada de obra inacabada.**

##### **Manifestação da unidade auditada**

O prazo de vigência do Contrato nº 34/2021 foi até 01/03/2024;

A partir de setembro/2023, as comunicações com a Contratada passaram a ficar difíceis. Em outubro/2023, após insistência da Gestão do Contrato, a empresa encaminhou um cronograma (documento nº 321), comprometendo-se a finalizar os serviços até fevereiro/2024. O Contratado deixou de comparecer à obra em dezembro/2023, alegando que retornaria em janeiro/2024 para conclusão dos serviços, porém, não retornou. Durante os meses de janeiro e fevereiro/2024, a Fiscalização fez diversas ligações para solicitar o retorno dos serviços, porém, sem sucesso. Tudo isso foi relatado no Despacho nº 38/2024 - DDF/PROPLAN (documento nº 324);

No mês de março/2024, a situação foi encaminhada pela PROPLAN à Procuradoria que se manifestou no início de abril/2024;

Em 22 de março de 2024, foi publicada a notificação de sanção no DOU, com prazo para apresentação de recurso (que não ocorreu);

Em junho/2024, a PROPLAN faz nova consulta à Procuradoria (Documento nº 336) sobre a contratação do remanescente de obra e utilização de recursos inscritos em restos a pagar. A resposta foi incluída no Processo em julho/2024;

Em 20/08/2024, o processo é encaminhado pela PROPLAN à DDF e, imediatamente, iniciam-se os estudos para a contratação do remanescente: elaboração e revisão das planilhas, consulta ao segundo colocado, elaboração de documentos administrativos para contratação, emissão de ART, etc, concluídos em 12/09/2024.

Atualmente o processo está no setor de Governança, Riscos e Conformidade para análise e parecer.

### **Análise da auditoria interna**

Considerando que as medidas estão em andamento, manteremos a recomendação para acompanhamento.

### **Achado nº 6 - Serviço de instalação de janelas em desacordo com a legislação.**

#### **Manifestação da unidade auditada**

Quanto as janelas, no contrato, não havia previsão de instalação de travas de segurança. No entanto, a universidade possui um processo em trâmite visando a colocação de grades metálicas em todas as esquadrias. Processo nº 23520.005086/2024-79 - CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA EM SERVIÇOS DE CONFECÇÃO, INSTALAÇÃO E RECUPERAÇÃO DE GRADES DE FERRO NAS DEPENDÊNCIAS DA UFOB

### **Análise da auditoria interna**

Considerando que as medidas estão em andamento, manteremos a recomendação para acompanhamento.

## ANEXO II - ITEM 9.2.5 DO ACÓRDÃO Nº 484/2021 – TCU-PLENÁRIO

O Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão 484/2021 – TCU/Plenário - item 9.2, recomenda às Instituições Federais de Ensino vinculadas ao Ministério da Educação que:

9.1.1. implementem meio eletrônico para a realização de processo administrativo, de modo que os novos autos sejam autuados em formato digital, nos termos do Decreto 8.539/2015 e da Portaria-MEC 1.042/2015;

9.1.2. independentemente da plataforma utilizada, adotem as providências para que seja possível a consulta pública do inteiro teor dos documentos e processos eletrônicos administrativos, mediante versão ou módulo que no Sistema Eletrônico de Informações (SEI) corresponde à Pesquisa Pública (transparência ativa do "módulo CADE"), independentemente de cadastro, autorização ou utilização de login e senha pelo usuário, observada a classificação de informações sob restrição de acesso nos termos da Lei 12.527/2011 e do Decreto 7.724/2012;

9.2.5. No âmbito do fluxo de trabalho de suas instâncias internas de controle e governança, como Procuradorias Federais, Unidades de Auditoria Interna, Conselhos Superiores, Comitês de Integridade e Gestão de Riscos e outros, verifiquem e consignem nos autos acerca da utilização de processos em meio eletrônico e de módulo de Pesquisa Pública, de modo a constantemente induzir a utilização dessas ferramentas para a boa gestão pública;

Dessa forma, consoante o item 9.2.5 do Acórdão 484/2021-TCU-Plenário:

a) Consigna-se que os processos analisados estão em formato eletrônico. A consulta pública, observada a classificação de informações sob restrição de acesso, ocorre por meio da ferramenta: <https://sig.ufob.edu.br/public/jsp/portal.jsf>. Os números dos processos para conferência são: 23520.001254/2020-75 e 23520.009254/2021-52. Atendendo, portanto, aos itens 9.1.1 e 9.1.2 do referido Acórdão da Corte de Contas.