



**MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO  
AUDITORIA INTERNA  
SECRETARIA DE AUDITORIA**

**Nota de Auditoria SEAUD/AUDIN-MPU nº 32/2018**

**Ramo** : *Ministério Público Federal*  
**Unidade Gestora** : *Procuradoria da República em Roraima*  
**Código da UG** : *380.006*  
**Assunto** : *Análise das justificativas apresentadas em face das recomendações constantes no Relatório de Auditoria de Obras e Serviços de Engenharia nº 2/2018.*

Trata-se do documento de etiqueta PR-RR-00023417/2018, encaminhado pelo Excelentíssimo Procurador-Chefe da PR-RR, com o objetivo de informar as medidas adotadas em razão das recomendações apontadas no Relatório de Auditoria de Obras e Serviços de Engenharia nº 2/2018. Essas constatações referem-se aos atos praticados no âmbito do Processo nº 1.32.000.000601/2015-48, que tem como objeto a execução da obra de construção do edifício-sede da Procuradoria da República em Roraima.

As justificativas apresentadas foram analisadas em confronto com as recomendações formuladas, cujos resultados encontram-se a seguir indicados:

**Relatório de Auditoria de Obras e Serviços de Engenharia nº 2/2018**

**1) Recomendações – Item 5.1.1**

***Abster-se de realizar, nas contratações para execução de obras e serviços de engenharia sob o regime de empreitada por preço global, medições e pagamentos de itens de etapas não concluídas e/ou de valores totais em desacordo com a previsão do cronograma físico-financeiro” (item 4.1.1);***

## 1.1 Justificativa da Unidade.

*Assim consta no Relatório de Auditoria:*

*Houve o pagamento de itens de etapas não concluídas e de valores totais em desacordo com o previsto no cronograma físico-financeiro.*

*Verifica-se que medições efetuadas até março de 2018 foram realizadas e pagas, em princípio, por item executado, não sendo exigida a conclusão das etapas ou subetapas previstas no cronograma físico-financeiro, procedimento esse não apropriado para contratações por empreitada por preço global.*

*De fato, como explicado pela Comissão de Fiscalização houve dificuldade por parte da Comissão e deste Secretário Estadual em compreender a sistemática de medição e pagamento da contratação por empreitada por preço global. Porém, seguindo o que determina o Regimento Interno Administrativo em seu art. 109, inciso II, e o item 7.3 da Nota Técnica nº 14/2016-SEA, buscou-se orientações junto à Secretaria de Engenharia e Arquitetura (SEA/PGR) acerca dos procedimentos a serem adotados para a correta medição e desembolso dos serviços executados.*

*Quanto ao registrado pela Auditoria, a SEA/PGR se pronunciou da seguinte forma:*

*O cronograma físico-financeiro previa a execução dividida em etapa (arquitetura, estrutura, impermeabilização, etc.) tecnicamente viáveis que somavam o montante financeiro a ser medido ao final de cada mês.*

*As etapas de execução, constantes no referido cronograma, foram agrupados em subetapas e parcelas representados por percentuais de execução. Suas medições e pagamentos foram realizados conforme a execução efetiva desses percentuais representativos da subetapa, garantindo a medição inequívoca de itens concluídos apenas. Entretanto o montante somado de subetapas, parcelas, trechos e subtrechos concluídos no mês não atingia o valor total previsto para o mês.*

*Como exemplo, alguns [itens] dessas subetapas de Arquitetura foram executados conforme o percentual previsto no cronograma e outros não. Como eles são independentes, os itens que foram executados conforme o cronograma e aprovados pela fiscalização, foram pagos, pois eles não tinham relação com os que não foram aprovados ou executados.*

*Dessa forma, fica garantido que só será efetuado o pagamento dos serviços efetivamente concluídos e aprovados pela fiscalização.*

*Cabe esclarecer que, em função do volume de serviços necessários para concluir uma etapa, com inúmeras atividades vinculadas, invariavelmente supera o período de um mês de execução. O agrupamento em subetapas, parcelas, trechos e subtrechos é necessário para tornar a execução economicamente viável para a Contratada.*

Conforme o Relatório do Acórdão nº 1.977/2013 - TCU - Plenário, as medições das obras por preço global devem ser realizadas após a conclusão de cada etapa ou subetapa. No caso específico, só foi efetuado o pagamento das subetapas concluídas, em montante proporcional à etapa prevista, estando assim conforme a recomendação do TCU.

Saliento que os projetos arquitetônicos e executivo da obra em questão foram elaborados pela empresa R7 Engenharia Ltda., em contrato da Procuradoria-Geral da República, fiscalizado diretamente pela Secretaria de Engenharia e Arquitetura, visto esta unidade não possuir, à época, pessoal apto para acompanhamento das diversas disciplinas que envolvem uma obra de engenharia, especialmente desta magnitude. Mesmo fugindo do escopo desta auditoria, entendo que tal forma de atuação deva ser corrigida, com capacitação prévia de servidores da unidade beneficiada e efetiva participação na contratação e na fiscalização da elaboração do projeto da obra.

Como anotado pela Comissão de Fiscalização, cabe ressaltar também que, apenas em fevereiro de 2017, a SEA/PGR emitiu a Nota Técnica n.º 018/2017-SEA informando os "procedimentos para medição e pagamentos por etapas em contratos cujo regime de execução é empreitada por preço global".

Outro fator importante ressaltado pela equipe desta unidade, e registrado nos relatórios de fiscalização, é que alguns projetos estavam com erros, como o de rede elétrica. A necessidade de correção foi repassada à SEA/PGR, ficando aquela responsável por corrigir tais projetos, pois esta Procuradoria não possui engenheiro elétrico em seu corpo funcional. Por esse motivo, foi necessário em alguns momentos autorizar a empresa a continuar com a execução dos serviços, sem aqueles relacionados à disciplina "Rede Elétrica", pois prejudicaria o andamento da obra, causando potencialmente prejuízos ao erário. Como a SEA/PGR enviou os projetos de elétrica corrigidos apenas em meados de outubro de 2017, visto a alta demanda para seu corpo funcional que atende todo o país, a obra já encontrava-se na 18ª medição.

Saliente-se que a análise individual de cada item executado, mesmo que muito mais trabalhosa a esta unidade, permitiu à fiscalização notar erro na planilha e suprimir das planilhas orçamentárias aproximadamente R\$ 800.000,00 (oitocentos mil reais), através do 4º aditamento ao contrato.

Feitas essas considerações, **entendo que o achado da Auditoria Interna do MPU está correto, entretanto cumpre-me ressaltar que seguimos as orientações da Secretaria**

**de Engenharia e Arquitetura.** Entendemos ainda que para melhor resolução do presente achado, há a necessidade de maior especificação do projeto, no sentido de indicar o que deve ser realizado em cada etapa e a respectiva forma de medição. Dessa forma, informo que revisaremos o termo de contrato, o projeto básico e o projeto executivo para a nova contratação, inclusive o cronograma físico-financeiro, a fim de facilitar as medições e permitir uma correta medição por etapas, adequado ao regime de empreitada por preço global.

## 1.2 Análise da AUDIN.

A recomendação foi acatada pela Unidade.

### 2) Recomendações – Item 5.1.2

**Exigir que a empresa contratada OIKOS CONSTRUÇÕES LTDA realize controle efetivo da utilização de Equipamento de Proteção Individual e, caso presencie situação irregular, proceder com as devidas sanções administrativas previstas no Contrato nº 15/2015. (item 4.1.2);**

#### 2.1 Justificativa da Unidade.

Na visita in loco, a equipe da Auditoria Interna do MPU relatou ter identificado falha relacionada à segurança do trabalho. Em foto incluída no Relatório de Auditoria, visualiza-se dois funcionários da empresa contratada em atividade laboral sem a utilização de equipamento de proteção individual (EPI), sendo um sem capacete e outro sem “cinto de segurança ou equipamento para prevenir eventual queda”.

Quanto ao trabalhador que está realizando trabalho em altura, **a equipe de fiscalização da obra verificou, in loco, que a altura em que ele estava realizando os serviços era de 1,86 m**, tanto do lado interno quanto externo.

A equipe ressaltou ainda que a Norma Regulamentadora “NR18, que regulamenta as condições e meio ambiente de trabalho na indústria da construção, no item 18.23.3 afirma, in verbis, **‘o cinto de segurança tipo paraquedista deve ser utilizado em atividades a mais de 2,00 m (dois metros) de altura do piso, nas quais haja risco de queda do trabalhador.’**” (GRIFO MEU). Assim, a comissão e este gestor entende como desnecessária a utilização do cinto de segurança pelo empregado no presente caso, s.m.j.

Quanto ao trabalhador que está sem o capacete de proteção, a comissão registrou que

*“percebe-se na imagem que o capacete encontra-se apoiado em cima da viga que está ao seu lado, evidenciando que o EPI foi entregue ao empregado, mas que este não o estava utilizando.”*

*Continua ressaltando que:*

*Apesar da rígida fiscalização efetuada por esta Comissão, nem sempre é possível identificar as falhas pontuais existentes no canteiro de obras concernentes à segurança do trabalho. Assim, diante da constatação da falha na fiscalização por parte da equipe de segurança do trabalho da empresa, será efetuada apuração de possível infração e a aplicação da sanção cabível. (GRIFO MEU)*

*Reforço a posição da comissão, salientando que **a segurança e saúde no trabalho no canteiro de obras da nova sede desta Procuradoria sempre foi objeto de rígido controle e fiscalização por esta administração e pela comissão.** A comissão reforçou apontando que:*

*Tal fato pode ser comprovado nos relatórios de medições, nos quais eram efetuados os controles de entrega de EPI aos empregados da contratada, bem como **foi objeto de Notificação à contratada, como, por exemplo, as Notificações 01/2017, 02/2017 e 01/2018, “k”, em anexo.** (GRIFO MEU)*

*A resposta da Comissão continua informando que:*

*“houve, ainda, duas ocasiões, nos dias 22/05/2017 e 06/06/2017, conforme diário de obras em anexo, em que a fiscalização técnica ordenou a paralisação da execução dos serviços por ausência de cumprimento às normas de segurança do trabalho pela contratada, sendo permitido o reinício apenas após a correção das falhas apontadas” e que “Foi realizada, também, fiscalização ao canteiro de obras em conjunto com a Procuradoria do Trabalho no Município de Boa Vista, que resultou na abertura do IC 000094.2017.11.0001/1-102 e celebração do Termo de Ajuste de Conduta nº 40/2017 entre a empresa contratada e o Ministério Público do Trabalho – MPT, em anexo”.*

*Assim, vê-se que a fiscalização desta Procuradoria tem atuado para garantir o uso dos Equipamentos de Proteção Individual obrigatório pelos funcionários que prestam serviços no canteiro de obras. Entretanto, mesmo com os esforços da fiscalização e do fornecimento do material pela empresa, pode ocorrer situações como a presenciada pela equipe de Auditoria.*

*Dessa forma, **este órgão promoverá a apuração da infração detectada**, com a devida concessão de defesa e contraditório à empresa, e a correspondente sanção prevista no contrato, a fim de evitar novos casos.*

## **2.2 Análise da AUDIN.**

A recomendação foi acatada pela Unidade.

### **3) Recomendações – Itens 5.1.3 e 5.1.4**

**Aperfeiçoar os controles internos administrativos relativos à fiscalização da execução contratual (item 4.1.3);**

**Exigir que a Contratada mantenha atualizada a garantia contratual referente ao Contrato nº 4/2015 (item 4.1.3);**

#### **3.1 Justificativa da Unidade.**

O Relatório de Auditoria registrou o seguinte:

*A garantia contratual não foi atualizada na vigência do 2º Termo Aditivo (TA). Prevista na Cláusula Décima Sétima do Contrato, a garantia contratual foi apresentada com valor de R\$ 1.669.906,22 (5% do valor do presente Contrato). No entanto, em 17/11/2016 foi firmado o 2º TA, o qual visou acrescer materiais no valor de R\$ 102.681,90. Em virtude desse acréscimo, o valor da garantia contratual deveria ter sido atualizado em R\$ 5.134,09, totalizando o montante de R\$ 1.675.040,31, o que não ocorreu.*

A comissão respondeu que:

*De fato, a empresa contratada não entregou o endosso da garantia referente ao segundo aditivo, mesmo havendo previsão no instrumento de celebração da alteração contratual de que o mesmo deveria ser entregue em até 10 (dez) dias após a assinatura do termo.*

*(...) No entanto, no momento da celebração do 2º aditivo, já encontrava-se em análise o reajuste contratual que foi objeto do 3º aditivo, tendo sido entregue o endosso da garantia contratual cobrindo o valor global atualizado do contrato, inclusive o referente ao 2º Aditamento, conforme endosso da garantia em anexo.*

O endosso da garantia contratual deveria ter sido entregue pela Contratada em 10 (dez) dias, mesmo sem a solicitação deste órgão. Entretanto, cumpre-me ressaltar que o excesso de trabalho sobre a pequena equipe desta Procuradoria, que naquele momento estava com execução da obra da nova sede e a contratação de obra de reforma no edifício-sede atual, ambas em andamento, bem como as férias dos servidores Jardel Lira e Francisco das Chagas, membros da Comissão de Fiscalização e ainda deste subscritor, ordenador de despesas, ao final de novembro e início de dezembro – período para apresentação do endosso da garantia e respectiva cobrança pelo órgão – dificultaram sobremaneira as atividades regulares.

Ainda assim, ressalta a comissão que “no momento da celebração do 2º aditivo, já

encontrava-se em análise o reajuste contratual que foi objeto do 3º aditivo". Para esse, **foi entregue tempestivamente o endosso da garantia contratual, com cobertura calculada sobre o valor global atualizado do contrato, inclusive o referente ao 2º Aditamento, passando o total da garantia para R\$ 1.760.269,91, conforme Carta de Fiança nº 0240-2/2016 do Garantia Bank, em anexo.**

Esta administração continua com rígida fiscalização sobre a empresa contratada, especialmente considerando a magnitude da obra e dos valores envolvidos, solicitando a atualização do endosso para o 5º aditivo e notificando a empresa seguradora do iminente fim do contrato, a fim de resguardar os direitos da União.

### 3.2 Análise da AUDIN.

A recomendação foi acatada pela Unidade.

## 4) Recomendações – Item 5.1.5

**Nas próximas licitações, estabelecer em edital, de forma objetiva, o que será objeto de aditamentos durante a execução contratual, bem como definir o que venha a ser serviço materialmente relevante para efeito de aditamento (item 4.1.4);**

### 4.1 Justificativa da Unidade.

A equipe de Auditoria apontou no Achado 4.1.4 o seguinte:

*Não constou no Edital da Concorrência nº 01/2015 o estabelecimento, de forma objetiva, o que será objeto de aditamentos durante a execução do contrato, bem como a definição do que venha a ser serviços materialmente relevantes para efeito de aditamento.*

*A Lei nº 8666/1993, no art. 47, dispõe que, junto com o edital, a Administração deverá fornecer obrigatoriamente todos os elementos e informações necessários para que os licitantes possam elaborar suas propostas de preços com total e completo conhecimento do objeto da licitação.*

Em complemento, citou o disposto no parágrafo 9.1.9 do Acórdão TCU nº 1.977/2013 – Plenário, in verbis:

*(...) inclua nos editais cláusula a estabelecer, de forma objetiva, o que será objeto de aditamentos durante a execução da avença, bem como a definição do que venha a ser "subestimativas ou superestimativas relevantes".*

Mesmo estudando vigorosamente a legislação vigente, a revista Obras Públicas, 4ª edição, do Tribunal de Contas da União e o Manual de Obras Públicas da Secretaria de Logística do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, além da jurisprudência e doutrina, verificamos com a licitação e a execução da obra da nova sede do Ministério Público Federal em Roraima que muito podemos melhorar, tanto em termos de edital, projeto básico e contrato.

Vejo também que mesmo as decisões e orientações do Tribunal de Contas da União tem provocado alterações constantes nas metodologias a serem aplicadas pelo gestor público, tendo o próprio TCU indicado como marco para aprimoramento da administração pública, práticas de gestão de riscos definidas a partir do Acórdão TCU nº 1.273/2015 – Plenário, e regulamentadas através da Instrução Normativa Conjunta CGU/MP Nº 001, publicada apenas em 10.05.2016, posterior à realização da licitação deste contrato.

Dito isso, é importante ressaltar que incluímos no art. 2.3.6 do Edital de Licitação a previsão para as licitantes de que, na análise dos termos aditivos, seriam “adotados os critérios descritos no Acórdão nº 1.977/2013-TCU-Plenário, assim como na Nota Técnica Nº 01-SEA/PGR”.

Ressalte-se ainda que o art. 11.11 do Edital detalhou o limite de alterações contratuais derivadas de falhas ou omissões:

*11.11 Os licitantes estão cientes e de acordo que as alterações contratuais sob alegação de falhas ou omissões em qualquer das peças, orçamentos, plantas, especificações, memoriais e estudos técnicos preliminares do projeto não poderão ultrapassar, no seu conjunto, a 10% (dez por cento) do valor total do contrato, computando-se esse percentual para verificação do limite de 25% (vinte e cinco por cento) previsto no art. 65, § 1º, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, nos termos do inciso II, do art. 13, do Decreto nº 7.983, de 08 de abril de 2013.*

A análise de quais itens seriam passíveis de aditivos contratuais, através da metodologia chamada de Curva ABC foi, portanto, realizada durante a execução do contrato, sendo considerada na análise de alguns pedidos da empresa negados por essa administração, bem como no pedido que veio a resultar no 2º aditivo ao contrato, conforme consta nos autos de acompanhamento.

**Ressalte-se que minuta do presente edital de licitação foi avaliada por essa Auditoria Interna do Ministério Público da União, através do Parecer SEORI/AUDIN nº 1.942/2015, sem ressalvas quanto ao registrado no achado. Tal minuta foi elaborada para**

a obra da Procuradoria da República no Estado do Pará e utilizada na licitação de nossa unidade, com as devidas correções mencionadas no citado parecer e adaptações para a obra desta unidade do MPF.

Mesmo assim, entendo a necessidade de incluir como parte do edital de licitação para contratação da continuidade da obra, o estudo de gestão de riscos apropriado, com levantamento de itens que serão objetos de aditamentos, através do método "Curva ABC".

#### 4.2 **Análise da AUDIN.**

A recomendação foi acatada pela Unidade.

### Conclusão

Diante da análise realizada, concluímos que as manifestações da unidade auditada, em face das recomendações constantes no Relatório de Auditoria de Obras e Serviços de Engenharia nº 2/2018, foram consideradas satisfatórias.

É a Nota.

Em 22/10/2018.

HELBERT SOARES BENTO  
Analista do MPU/ATE/Finanças e Controle

De acordo.

Ao Senhor Secretário de Auditoria.

Em 22/10/2018.

JÔSI BRANDÃO SILVA  
Coordenadora de Auditoria de  
Acompanhamento de Gestão

De acordo.

À consideração do Senhor Auditor-Chefe.

Em 22/10/2018.

PAULO PATROCÍNIO DE SOUZA  
Secretário de Auditoria em exercício

Aprovo.

Encaminhe-se à Procuradoria da República em Roraima, para conhecimento.

EDSON ALVES VIEIRA  
Auditor-Chefe em exercício



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

Assinatura/Certificação do documento **AUDIN-MPU-00002648/2018 NOTA DE AUDITORIA nº 32-2018**

.....  
Signatário(a): **PAULO PATROCINIO DE SOUZA**

Data e Hora: **25/10/2018 17:07:18**

Assinado com login e senha

.....  
Signatário(a): **JOSI BRANDAO SILVA**

Data e Hora: **23/10/2018 16:24:10**

Assinado com login e senha

.....  
Signatário(a): **HELBERT SOARES BENTO**

Data e Hora: **25/10/2018 17:09:00**

Assinado com login e senha

.....  
Signatário(a): **EDSON ALVES VIEIRA**

Data e Hora: **25/10/2018 16:30:26**

Assinado com login e senha

.....  
Acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 2045C8F7.8EC2C5F4.F8AD2FF2.DC40C831