



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
AUDITORIA INTERNA
SECRETARIA DE AUDITORIA

RELATÓRIO DE AUDITORIA DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA N° 2/2018

PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM RORAIMA

BRASÍLIA
2018



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
AUDITORIA INTERNA
SECRETARIA DE AUDITORIA

RELATÓRIO DE AUDITORIA DE OBRAS E
SERVIÇOS DE ENGENHARIA Nº 2/2018

PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM RORAIMA

BRASÍLIA
2018



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO

Procuradora-Geral da República

Raquel Elias Ferreira Dodge

Auditor-Chefe

Sebastião Gonçalves de Amorim

Auditor-Chefe Adjunto

Edson Alves Vieira

Secretaria de Auditoria

Eder Sardinha e Silva

Coordenadoria de Auditoria de Acompanhamento de Gestão

Josi Brandão Silva

Coordenadoria de Auditoria de Recursos Humanos

Paulo Patrocínio de Souza

Divisão de Auditoria de Gestão

Nelson Silva Lopes

Divisão de Planejamento de Auditoria e Pesquisa

Fernando de Andrade Moreira

Divisão de Auditoria de Pessoal Ativo

Daiane Gabriela Lucas Tavares

Divisão de Auditoria de Pessoal Inativo e Pensionistas

Lidiane Vieira Weberling



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO

AUDITORIA INTERNA

Negócio

Controle interno da gestão dos recursos públicos destinados ao Ministério Público da União.

Missão

Fiscalizar a aplicação dos recursos públicos e contribuir para o aperfeiçoamento da gestão, em benefício da sociedade.

Visão

Ser reconhecido como Órgão de excelência no controle interno e que contribui efetivamente para o aperfeiçoamento da gestão das Unidades do Ministério Público da União.

Valores

Independência, ética, justiça, efetividade, respeito e profissionalismo.



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
AUDITORIA INTERNA

RELATÓRIO DE AUDITORIA DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA N° 2/2018

Unidade auditada:	PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM RORAIMA
Responsável:	Doutor Érico Gomes de Souza
Cargo:	Procurador-Chefe
Período de realização da Auditoria:	22 a 25 de maio de 2018
Ato de designação:	Ordem de Serviço SEAUD/AUDIN-MPU/N° 5/2018
Auditores:	1) Helbert Soares Bento; e 2) Alexandre Tadeu de Oliveira

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	6
2. UNIDADE AUDITADA.....	6
3. ABRANGÊNCIA DOS PROCEDIMENTOS DE AUDITORIA EFETUADOS.....	6
4. OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA.....	7
4.1. Obra de Construção do Edifício-Sede da PR/RR.....	7
4.1.1. Achado de auditoria.....	7
4.1.2. Achado de auditoria.....	10
4.1.3. Achado de auditoria.....	13
4.1.4. Achado de auditoria.....	13
5. CONCLUSÕES	15

1. INTRODUÇÃO

Em atendimento ao disposto no cronograma de auditoria, apresentamos o relatório de auditoria que trata dos exames dos atos de gestão relativos aos contratos de obras e serviços de engenharia praticados na Procuradoria da República em Roraima durante o exercício de 2018.

2. UNIDADE AUDITADA

A Procuradoria da República em Roraima - PR/RR tem sede na Rua General Penha Brasil, nº 1255, Bairro de São Francisco, Boa Vista/RR.

3. ABRANGÊNCIA DOS PROCEDIMENTOS DE AUDITORIA EFETUADOS

Nenhuma restrição foi imposta quanto ao método ou extensão dos nossos trabalhos. Os exames foram efetuados por amostragem, na extensão julgada necessária para as circunstâncias apresentadas e de acordo com as normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal, com o objetivo de avaliar a regularidade da gestão dos recursos públicos alocados durante o período examinado.

Os programas de auditoria e respectivos procedimentos estabelecidos para a execução dos trabalhos foram aplicados de acordo com a natureza das atividades da Unidade auditada, que contemplaram a realização de testes e exames dos procedimentos administrativos referente ao Processo nº 1.32.000.000601/2015-48, conforme previsto no Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna para o exercício de 2018 e na respectiva matriz de planejamento.

4. OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

4.1. Obra de Construção do Edifício-Sede da PR/RR

Processo nº: 1.32.000.000601/2015-48
Licitação: Concorrência nº 01/2015, de 16 de outubro de 2015
Valor Global Estimado na Licitação: R\$ 40.000.000,00 (incluído o BDI de 25,57%)
Empresa Contratada: Oikos Construções Ltda – CNPJ nº 81.051.666/0001-70
Contrato: nº 15/2015 de 21/12/2015
Valor Global Contratado: R\$ 33.398.124,45 (incluído o BDI de 25,57%), com desconto de 16% sobre o valor estimado
Objeto: Contratação de empresa especializada de engenharia para execução da obra de construção do edifício-sede da Procuradoria da República em Roraima, localizada na Avenida General Sampaio, s/nº, Bairro 13 de setembro, no município de Boa Vista – Roraima.
Prazo de Execução: 42 meses, a contar da data de recebimento da Ordem de Serviço.

Analizamos, no presente trabalho, a conformidade das medições e pagamentos com o cronograma físico-financeiro, a execução contratual, reajustes contratuais e a formalização de aditivos contratuais.

Não foram encontradas impropriedades quanto aos procedimentos adotados pela Unidade, com exceção dos achados a seguir descritos.

4.1.1. Achado 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 sub-etapas previstas no cronograma físico-financeiro, procedimento esse não apropriado para contratações por empreitada por preço global.

A título de evidência, citamos alguns pagamentos de etapas que foram feitos de modo parcial:

Tabela 1

DESCRIÇÃO	ETAPA	VALOR PREVISTO NA ETAPA, CONFORME O CRONOGRAMA (R\$)	VALOR EXECUTADO/MEDIDO/PAGO NA ETAPA (R\$)	DIFERENÇA (R\$)
Superestrutura	4	254.724,10	35.582,00	219.142,53
Superestrutura	5	371.849,58	71.659,00	300.190,84
Instalações Elétricas	6	4.422,24	3.127,00	1.295,58
Pisos	7	34.815,27	33.316,00	1.499,58
Paredes e Painéis	8	39.343,97	25.201,00	14.142,86
Instalações Elétricas	11	2.972,82	303,00	2.670,24
Instalações Elétricas	12	54.914,53	12.158,00	42.756,90
Impermeabilizações	13	13.624,39	7.519,00	6.105,20
Superestrutura	14	214.253,92	99.510,00	114.744,16
Superestrutura	15	190.447,93	67.677,00	122.771,29
Locação da obra, escavações...	16	91.173,41	66.792,18	24.381,23
Limpeza do terreno...	17	9.168,68	6.667,00	2.502,02
Paredes e Painéis	18	48.196,36	11.290,00	36.906,27
Impermeabilizações	19	86.576,81	50.118,00	36.459,17
Impermeabilizações	20	86.576,81	26.857,00	59.719,87
Impermeabilizações	21	86.576,81	63.159,00	23.417,86
Revestimento	22	108.891,33	23.233,00	85.658,13

Conforme planilha acima, algumas etapas com percentual inferior ao previsto no cronograma físico-financeiro foram medidas e pagas.

Conforme o item V do Acórdão TCU nº 1.977/2013 – Plenário, as medições das obras em empreitada por preço global somente devem ser realizadas após a conclusão de cada etapa ou subetapa.

ACÓRDÃO TCU Nº 1.977/2013 – PLENÁRIO

(...)

V – DAS MEDIÇÕES EM EPG

45. Desde que seja atendida a premissa da confecção projeto básico bem detalhado, fator importante para que determinado contrato possa ser adequadamente licitado nesse regime, as medições devem ser realizadas por etapas ou parcelas, de acordo com o estabelecido no cronograma físico-financeiro a respeito da evolução física da obra.

46. Assim, **as medições devem ser realizadas a partir da conclusão do avanço físico de cada etapa (definida prévia e objetivamente no edital) e somente após a conclusão daquele marco físico que a caracteriza** (grifo nosso), conforme explicitado a seguir, pelo inciso II, do § 6º, do art. 102 da LDO 2013:

*II – o contrato deverá conter cronograma físico-financeiro com a especificação física completa das etapas necessárias à medição, ao monitoramento e ao controle das obras, **não se aplicando, a partir da assinatura do contrato e para efeito de execução, medição, monitoramento, fiscalização e auditoria, os custos unitários da planilha de formação do preço** (Grifo acrescido);*

Frise-se, dessa forma, que, na hipótese de obra contratada em regime de empreitada por preço global, esta Auditoria Interna do MPU tem orientado que a Administração não efetue pagamento por medição unitária. Nesse sentido:

PARECER CORAG/SEORI/AUDIN-MPU Nº 41/2015

(...)

8. **Portanto, quando o contrato para a execução de uma obra é ajustado por preço global, ou seja, certo e total, no qual as medições são efetuadas por etapas, não por unidades de serviço efetivamente realizado, as partes contratantes, tanto a Administração quanto a construtora, assumem o risco de arcar com os eventuais erros e/ou omissões nos itens da obra, não podendo se falar em prejuízo. Mesmo porque as imprecisões dos diferentes itens que compõem a planilha orçamentária podem se compensar.** (Grifo nosso)

PARECER CORAG/SEORI/AUDIN-MPU Nº 1.002/2015

(...)

6. O pagamento, conforme o quantitativo executado de metros de estacas, kg de aço, m2 de formas, m3 de concreto e m2 de laje, independente da etapa concluída, configura pagamento na modalidade de preço unitário. Portanto, considerando que a modalidade contratada foi preço global, toma-se inviável o pagamento na forma acima referida, ou seja, com a utilização de critério de medição distinto do estipulado no ajuste.

7. Cabe notar ainda que **o pagamento por serviços de etapas futuras executados pela contratada antes da conclusão da respectiva etapa, configura-se, de igual forma, no pagamento na modalidade de empreitada por preço unitário, inviável para o caso concreto em que a obra foi contratada por empreitada por preço global.** (Grifo nosso)

4.1.2. Achado de auditoria

Em visita ao canteiro de obras, verificamos falha relacionada à segurança do trabalho.

A título exemplificativo, anexamos foto a seguir, em que vimos um funcionário em plena atividade laboral que não estava utilizando capacete e equipamento de proteção individual (EPI) obrigatório e um outro em que não pudemos identificar o uso de possível cinto de segurança ou outro equipamento para prevenir eventual queda.



Conforme item 5.1.9 da CLÁUSULA QUINTA – DAS OBRIGAÇÕES DA CONTRATADA do Contrato nº 15/2015, a contratada deverá **“obedecer a todas as normas e regulamentações trabalhistas (incluindo-se a legislação vigente de Segurança e Saúde do Trabalho, em particular as Normas Regulamentadoras do Ministério do Trabalho, instituídas pela Portaria nº 3.214/78 e suas alterações)”**. (Grifamos)

De acordo com a Norma Regulamentadora 6 - NR6, referente ao uso de EPI, verificamos a necessidade de o empregador fornecer, treinar e exigir o uso por parte do trabalhador, o qual cabe utilizar conforme determinações do empregador, conforme destacado a seguir:

NORMA REGULAMENTADORA 6 - NR6

6.6 Responsabilidades do empregador.

6.6.1 Cabe ao empregador quanto ao EPI:

- a) adquirir o adequado ao risco de cada atividade;*
- b) exigir seu uso;***
- c) **fornecer ao trabalhador** somente o aprovado pelo órgão nacional competente em matéria de segurança e saúde no trabalho;*
- d) orientar e treinar o trabalhador sobre o uso adequado, guarda e conservação;***
- e) substituir imediatamente, quando danificado ou extraviado;*
- (...)*

6.7 Responsabilidades do trabalhador.

6.7.1 Cabe ao empregado quanto ao EPI:

- a) **usar**, utilizando-o apenas para a finalidade a que se destina;*
- b) responsabilizar-se pela guarda e conservação;*
- c) comunicar ao empregador qualquer alteração que o torne impróprio para uso; e,*
- d) cumprir as determinações do empregador sobre o uso adequado.***

Ainda, de acordo com o PARÁGRAFO TERCEIRO da CLÁUSULA DÉCIMA-OITAVA – DAS PENALIDADES E RECURSOS do Contrato nº 15/2015, referente as Sanções Administrativas, verificamos que a irregularidade é passível de multa à Contratada, conforme item 18.1 da Tabela 2 abaixo:

CONTRATO Nº 15/2015

(...)

*PARÁGRAFO TERCEIRO – Além das multas previstas no parágrafo segundo (anterior), poderão ser aplicadas multas, conforme graus e eventos descritos nas tabelas 2 e 3 abaixo. Na **primeira ocorrência** de quaisquer dos itens relacionados na **Tabela 2**, a FISCALIZAÇÃO poderá aplicar apenas a sanção de advertência. ”*

Tabela 1

GRAU	CORRESPONDÊNCIA
1	150,00
2	250,00
3	350,00
4	500,00
5	2.500,00
6	5.000,00

Tabela 2

Item	Descrição	Grau
1	Permitir a presença de empregado não uniformizado, mal apresentado; por empregado e por ocorrência.	01
2	Manter funcionário sem qualificação para a execução dos serviços; por empregado e por dia.	01
3	Executar serviço incompleto, paliativo substitutivo como por caráter especial, ou deixar de providenciar recomposição complementar; por ocorrência.	02
4	Fornecer dolosamente informação inverídica de serviço ou de substituição de material; por ocorrência.	02
5	Executar serviço sem a utilização de equipamentos de proteção individual (EPI), quando necessários; por empregado e por ocorrência.	03
(...)		

4.1.3. Achado de auditoria

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 acrescentar 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.

Segundo a Lei nº 8.666/1993, no § 2º do art. 56, *"a garantia a que se refere o caput deste artigo não excederá a cinco por cento do valor do contrato e **terá seu valor atualizado nas mesmas condições daquele**, ressalvado o previsto no parágrafo 3º deste artigo."* (Grifo nosso)

Corroborando esse entendimento, a Cláusula Décima Sétima do Contrato dispõe que o valor da garantia deverá corresponder a 5% do valor global do contrato, devendo a garantia ser renovada e/ou complementada nos casos legalmente previstos.

CLÁUSULA QUINTA – DA GARANTIA DE EXECUÇÃO

(...)

5.1. A CONTRATADA deverá apresentar à Administração do CONTRATANTE, no prazo máximo de 10 (dez) dias úteis, contado da data do recebimento da ordem de serviço, comprovante de prestação de garantia no valor correspondente ao percentual de 5% (cinco por cento) do valor global do contrato, nos termos do artigo 56 § 1º, incisos I, II e III da Lei nº 8.666/93, **devendo a garantia ser renovada e/ou complementada nos casos legalmente previstos.** (Grifo nosso)

4.1.4. Achado de auditoria

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.

LEI Nº 8666/1993

(...)

*Art. 47. Nas licitações para a execução de obras e serviços, quando for adotada a modalidade de execução de empreitada por preço global, **a Administração deverá fornecer obrigatoriamente, junto com o edital, 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. (grifo nosso)*

Corroborar esse entendimento o excerto a seguir extraído do Acórdão TCU nº 1.977/2013 – Plenário:

ACÓRDÃO TCU Nº 1.977/2013 – PLENÁRIO

(...)

*9.1.9. avaliar a conveniência e a oportunidade de, em seu relatório de fiscalização, propor ao Colegiado, com base no art. 250, inciso III do Regimento Interno do TCU, recomendação à jurisdicionada, para que, doravante, **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"**, a que se refere o subitem 9.1.8 supra, como, por exemplo, o estabelecimento de percentuais de tolerância quantitativa admitida em cada item do orçamento que torne descabida a celebração de aditivo, como, ainda, a necessidade de que a imprecisão se refira a serviço materialmente relevante do empreendimento (avaliado de acordo com a metodologia ABC), em prestígio ao princípio da segurança jurídica, como ainda do art. 6º, inciso VIII, alínea "a" c/c art. 47, art. 49 e art. 65, inciso II, alínea "d", todos da Lei 8.666/93; (Grifo nosso)*

Recentemente e na mesma linha o TCU, por intermédio do Acórdão TCU nº 734/2018 – Plenário, recomendou ao Tribunal Regional do Trabalho da 18ª Região, com fundamento no art. 250, III, do RI/TCU, que:

ACÓRDÃO TCU Nº 734/2018 – PLENÁRIO

(...)

9.1.3. inclua nos editais, doravante, cláusula que estabeleça, de forma objetiva, o que será objeto de aditamento durante a execução da avença, estabelecendo, por exemplo, percentuais de tolerância quantitativa admitidos em cada item do orçamento que torne descabida a celebração de aditivo, bem como a necessidade de que a imprecisão se refira a serviço materialmente relevante do empreendimento (avaliado de acordo com a metodologia ABC), em observância ao princípio da segurança jurídica, conforme art. 6º, VIII, "a" c/c art. 47, art. 49 e art. 65, II, "d", todos da Lei 8.666/93;

5. CONCLUSÕES

Em face dos exames preliminares realizados nos dados coletados, constatou-se, na gestão patrimonial, a aderência aos princípios da Administração Pública, exceto em relação aos fatos relatados nos itens relacionados abaixo, para os quais propõe-se o encaminhamento do presente relatório de auditoria à Unidade Gestora, recomendando que os Administradores apresentem esclarecimentos, informações, justificativas e/ou providências eventualmente adotadas em relação aos seguintes achados de auditoria:

- 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);**
- 1.2)** 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);**
- 1.3)** Aperfeiçoar os controles internos administrativos relativos à fiscalização da execução contratual **(item 4.1.3);**

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

É o Relatório.

Brasília, 14 de agosto de 2018.

HELBERT SOARES BENTO
Auditor

ALEXANDRE TADEU DE OLIVEIRA
Auditor

De acordo.
À Senhora Coordenadora da COGES.

FERNANDO DE ANDRADE MOREIRA
Chefe da Divisão de Planejamento

De acordo.
Encaminhe-se ao Senhor Secretário de Auditoria.

JÔSI BRANDÃO SILVA
Coordenadora de Auditoria de Acompanhamento de Gestão

Aprovo.
Encaminhe-se à Unidade para conhecimento.
Em 14 de agosto de 2018.

PAULO PATROCÍNIO DE SOUZA
Secretário de Auditoria em exercício



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Assinatura/Certificação do documento **AUDIN-MPU-00002116/2018 RELATÓRIO nº 22018-2018**

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

Data e Hora: **17/08/2018 12:19:17**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **FERNANDO DE ANDRADE MOREIRA**

Data e Hora: **17/08/2018 12:23:32**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **JOSI BRANDAO SILVA**

Data e Hora: **23/08/2018 09:38:01**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **ALEXANDRE TADEU DE OLIVEIRA**

Data e Hora: **20/08/2018 15:24:47**

Assinado com login e senha

Acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 18D06F08.62018792.55EF57B3.B082F019