

GRUPO II – CLASSE V – Plenário

TC 006.678/2017-3.

Natureza: Relatório de Auditoria.

Entidade: Universidade Federal do Cariri.

Responsáveis: Francisco Dreno Viana da Silva (260.231.213-49);
Silvério de Paiva Freitas Junior (087.067.257-67); Tulio Bessa Almeida
Gonçalves (955.572.373-72).

Interessado: Congresso Nacional.

Representação legal: não há.

**SUMÁRIO: AUDITORIA. FISCOBRAS 2017.
OBRAS NA UNIVERSIDADE FEDERAL DO
CARIRI. INDÍCIOS DE
IRREGULARIDADES. DETERMINAÇÃO.
CIÊNCIA.**

RELATÓRIO

Cuidam os autos de auditoria realizada nas obras de implantação da Universidade Federal do Cariri no âmbito do Fiscobras 2017, cuja equipe de fiscalização foi composta por auditores da Secretaria de Controle Externo do Estado do Ceará (Secex/CE) e a fiscalização ficou a cargo da Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana (SeinfraUrbana). Após despacho do supervisor, houve a manifestação dos titulares da Secex/CE e da SeinfraUrbana, nesta ordem.

2. A equipe de fiscalização produziu o seguinte relatório (peça 24), transcrito com os ajustes de forma pertinentes:

I. Apresentação

O presente Relatório cuida de fiscalização realizada nas obras de implantação da Universidade Federal do Cariri (UFCA). O intuito dessa fiscalização, autorizada pelo Acórdão 2.757/2016 - TCU - Plenário, foi o de avaliar a qualidade das referidas obras, visando identificar possíveis problemas construtivos decorrentes de falhas executivas ou má qualidade dos materiais empregados.

1. Esta é a primeira fiscalização realizada pelo TCU na Universidade Federal do Cariri e integra o conjunto de três obras fiscalizadas pela Secex/CE no âmbito do Fiscobras 2017, no estado do Ceará.

I.1. Importância socioeconômica

2. A Região Metropolitana do Cariri, situada no sul do estado do Ceará, a uma distância de mais de 500Km da capital cearense, surgiu da conurbação entre os municípios de Juazeiro do Norte, Crato e Barbalha, aos quais foram acrescentados os municípios vizinhos.

3. Foi criada pela Lei Complementar Estadual 78, de 29/6/2009, possuindo uma população, já naquela época, de aproximadamente 600.000 habitantes e hoje se constitui num importante polo econômico do estado e tem em Juazeiro do Norte sua cidade mais importante.

4. Diante desse contexto, a criação da Universidade Federal do Cariri, em junho/2013, teve como principal objetivo promover a inclusão social e o desenvolvimento da região.

II. Introdução

II.1. Deliberação que originou o trabalho

5. Em cumprimento ao Acórdão 2.757/2016 - Plenário, realizou-se a auditoria na Universidade Federal do Cariri, no período compreendido entre 24/4/2017 e 2/6/2017.

II.2. Visão geral do objeto

6. A Universidade Federal do Cariri (UFCA), com natureza jurídica de autarquia vinculada ao Ministério da Educação, foi criada pela Lei 12.826, de 5 de junho de 2013, a partir de desmembramento da Universidade Federal do Ceará, cujos campi das cidades de Juazeiro do Norte, onde fica a sede da UFCA, Barbalha e Crato, passaram a integrar a nova universidade.

7. Esses campi abrigam diversos cursos de graduação e pós-graduação, inclusive de medicina (Barbalha) e agronomia (Crato). A referida lei previu ainda a criação dos campi de Brejo Santo e Icó, onde funcionarão, respectivamente, o curso de licenciatura em ciências naturais e o de bacharelado em história. Para atingir seus objetivos de promover a inclusão social dos habitantes da Região do Cariri, no sul do Estado do Ceará, e do desenvolvimento regional, a UFCA baseia suas ações nos quatro pilares do Ensino, Pesquisa, Extensão e Cultura.

8. No processo de implantação da nova universidade, a UFCA celebrou com a Universidade Federal do Ceará termo de cooperação datado de 16/8/2013, com vigência no período de instalação das unidades acadêmicas e de aprovação, pelos conselhos superiores da nova universidade, das normas de funcionamento da instituição, como estatuto, regimento, resoluções, portarias, etc. No caso das obras, caberia à UFC, até que fossem instaladas as unidades administrativas incumbidas dos procedimentos da espécie, a realização das licitações das obras e serviços (cláusula terceira, alínea “a”). O termo nada falou acerca da responsabilidade pela fiscalização das obras.

9. Foram utilizados os seguintes programas de trabalho orçamentários para execução das obras licitadas e acompanhadas pela própria UFCA:

(tabela no original na peça 24)

10. O Programa de Trabalho referente à presente auditoria é o PT 12.364.2080.14XP.0023, que conta com dotação orçamentária de R\$ 25.034.188,00 para o exercício de 2017.

11. Nos exercícios de 2015 e 2016, a UFCA firmou cinco contratos de obra, conforme demonstrado no quadro a seguir:

Nº do Contrato (Data)	PT	Objeto	Empresa Contratada	Valor Original (R\$)
9/2015 (15/4/2015)	12.364.2032.8282.7052	Construção de Prédio Multiuso com 5 pavimentos, 2 galpões e passarela de acesso em Juazeiro do Norte/CE (6ª etapa)	Construtora Borges Carneiro Ltda.	7.014.837,73
9/2016 (16/5/2016)	12.364.2080.14XP.002 3	Construção de Prédio Multiuso com 5 pavimentos, 1 galpão e passarela de acesso em Juazeiro do Norte/CE (7ª etapa)	Construtora Borges Carneiro Ltda.	6.027.346,07
6/2015 (9/3/2015)	12.364.2032.8282.7052	Construção de Residência Universitária, 3 quadras esportivas cobertas com vestiários em Juazeiro do Norte/CE (8ª etapa)	Pollux Construção Ltda.	6.820.717,65
15/2015 (6/11/2015)	12.364.2032.14XP.002 3	Construção de Prédio Multiuso com 5 pavimentos, passarela de acesso e Estação de Tratamento de Esgoto no Crato/CE	Pollux Construção Ltda.	4.968.119,60
7/2015 (9/3/2015)	12.364.2032.8282.0023	Construção de Guarita, Estacionamento e conclusão do Bloco de Oficina do Centro de Ciências Agrárias no Crato/CE	Ferrara Serviços de Construções Ltda. - EPP	566.539,89

II.3. Objetivo e questões de auditoria

12. A presente auditoria teve por objetivo fiscalizar as obras de implantação da Universidade Federal do Cariri - UFCA, no Estado do Ceará.

13. A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões adiante indicadas:

- a) Questão 1: A previsão orçamentária para a execução da obra é adequada?
- b) Questão 2: Há projeto básico/executivo adequado para a licitação/execução da obra?
- c) Questão 3: O procedimento licitatório foi regular?
- d) Questão 4: A formalização do contrato atendeu aos preceitos legais e sua execução foi adequada?
- e) Questão 5: O orçamento da obra encontra-se devidamente detalhado (planilha de quantitativos e preços unitários) e acompanhado das composições de todos os custos unitários de seus serviços?
- f) Questão 6: Os quantitativos definidos no orçamento da obra são condizentes com os quantitativos apresentados no projeto básico / executivo?
- g) Questão 7: Os preços dos serviços definidos no orçamento da obra são compatíveis com os valores de mercado?

II.4. Metodologia utilizada

14. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria-TCU n. 280, de 8 de dezembro de 2010, alterada pela Portaria-TCU n. 168 de 30 de junho de 2011) e com observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU (Portaria-Segecex n. 26 de 19 de outubro de 2009).

15. A metodologia utilizada compreendeu as seguintes práticas:

- a) análise documental dos contratos celebrados pela Universidade Federal do Cariri (UFCA) com as empresas Construtora Borges Carneiro Ltda., Pollux – Construções Ltda. e Ferrara Serviços de Construções Ltda. – EPP, executoras das obras fiscalizadas;
- b) entrevistas com os engenheiros responsáveis pela fiscalização das obras;
- c) visita **in loco** às obras fiscalizadas, nas cidades de Juazeiro do Norte/CE e Crato/CE

II.5. Limitações inerentes à auditoria

16. Nenhuma restrição foi oposta aos exames, tendo a entidade fiscalizada atendido regularmente às requisições da equipe de auditoria e prestado todo o apoio necessário às vistorias técnicas realizadas.

II.6. Volume de recursos fiscalizados

17. O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R\$ 27.443.069,98, já incluído nesse valor os acréscimos dos contratos, decorrentes de aditivos.

II.7. Benefícios estimados da fiscalização

18. Entre os benefícios estimados desta fiscalização pode-se mencionar a melhoria na gestão das obras de implantação da Universidade Federal do Cariri, evitando a repetição de possíveis irregularidades detectadas na presente auditoria.

III. Achados de auditoria.

III.1 - Alterações contratuais de efeito financeiro nulo ("replanilhamentos") abrangendo a quase totalidade dos itens da planilha licitada, com omissão: (1) da justificativa técnica e jurídica dos acréscimos e supressões; (2) da composição dos preços novos; e (3) da demonstração do desconto advindo da licitação, podendo até acarretar jogo de planilha.

III.1.1 - Tipificação do achado:

Irregularidade grave com recomendação de continuidade (IG-C).

Justificativa para não IG-P: A irregularidade não se enquadra no disposto no art. 121, §1º, inciso IV da Lei 13.408/2016, pois não possui potencialidade de ocasionar prejuízos ao erário, nem configura graves desvios aos princípios constitucionais a que está submetida a Administração Pública. Ademais, as obras se encontram em avançado estágio de execução.

III.1.2 - Situação encontrada:

19. O primeiro replanejamento das obras da 8ª Etapa suprimiram as estacas hélices, substituindo-as por estacas braçais a trado, de muito maior simplicidade. Verificou-se que essas estacas hélices suprimidas estavam com os preços bem abaixo dos de mercado, enquanto o item acrescentado de estaca a trado está com o preço superior ao de mercado, podendo configurar o conhecido “*jogo de planilha*” (cf. Evidência 6, tabela SINAPI, pgs.105-106 da tabela). Com efeito, a tabela abaixo mostra os custos contratuais e referenciais dos serviços incluídos e excluídos, com os respectivos quantitativos (os preços referenciais das estacas hélice estão calculados na análise dos preços contratuais que constituem a Evidência 16; o preço referencial da estaca a trado foi obtido diretamente da Tabela Sinapi – Evidência 6, p. 106):

Serviços Excluídos	Quant. (m)	Valores contratuais (R\$)		Valores referenciais (R\$)		Ganho para a administração (R\$) (c) = (b) – (a)
		P. U.	Total (a)	P. U.	Total (b)	
Estaca Hélice 400 mm	440	102,25	44.990,00	142,68	62.779,20	17.789,20
Estaca Hélice 500 mm	840	140,95	118.398,00	176,12	147.940,80	29.542,80
Serviço incluído						
Estaca a trado 30 mm	1644	78,58	129.185,52	69,19	113.748,36	-15.437,16

20. De acordo com a tabela acima, a administração dispunha de uma vantagem total de R\$ 47.332,00 (= R\$ 17.789,20 + R\$ 29.542,80) nos serviços de estaca hélice contínua, advinda do resultado da licitação e devidamente incorporada ao contrato. Com a troca, o contrato passou a incorporar um prejuízo de R\$ 15.437,16, uma vez que a UFCA não se preocupou em aplicar o desconto resultante da licitação aos novos serviços incluídos no contrato. Analisando-se esses itens isoladamente, tem-se um prejuízo à Administração, resultante da perda do desconto obtido na licitação, de R\$ 62.769,16. Esse valor, amenos que a UFCA demonstre que o desconto foi compensado em outros itens, representa um superfaturamento e deveria ser restituído aos cofres públicos.

21. Note-se que não cabe o argumento de que, ao final da troca, a administração teria se beneficiado com a alteração, por ter o custo total das fundações se reduzido com a introdução das estacas a trado. Se essas estacas eram as mais vantajosas técnica e economicamente, elas deveriam ter sido previstas na fase de projeto, não incluídas durante a execução da obra, mediante eliminação do desconto obtido na licitação, beneficiando unicamente a empresa contratada. Deve ser lembrado que o art. 14 do Decreto 7.983/2013 é expresso em dizer que “*A diferença percentual entre o valor global do contrato e o preço global de referência não poderá ser reduzida em favor do contratado em decorrência de aditamentos que modifiquem a planilha orçamentária*”.

22. Vê-se que a UFCA está utilizando-se da prática do replanejamento de maneira abusiva, com desconsideração das escolhas efetuadas na fase de projetos, e não necessariamente com o fim de aperfeiçoar tecnicamente ou qualitativamente o projeto aprovado. Note-se que a retirada das estacas hélice em nada altera a funcionalidade do edifício, em face de sua finalidade de residência estudantil. Mesmo tecnicamente, é discutível que a UFCA tenha refeito o cálculo das fundações em razão da utilização das estacas a trado. Nada foi apresentado à equipe nesse sentido e, caso realmente não exista memória de cálculo estrutural demonstrando cabalmente a adequação das estacas a trado, a irregularidade pode até revestir-se de maior gravidade.

23. Tal inconsistência de natureza eminentemente técnica ocorreu também com o 1º replanejamento referente às obras objeto do Contrato 9/2015 (prédio de cinco andares e dois galpões no campus de Juazeiro do Norte). Nesse replanejamento foi incluído no grupo de

infraestrutura do Galpão 2 o serviço de armadura de aço CA-50 e CA-60, incluindo fornecimento, corte, dobragem e colocação (1530 kg e 168 kg, respectivamente). No entanto, não houve inclusão dos serviços de concreto e forma no mesmo grupo de infraestrutura, não se sabendo em que teria sido aplicado o aço estrutural incorporado à revelia do projeto.

24. Na memória de cálculo que acompanha o replanilhamento, o técnico responsável informa apenas que os quantitativos incluídos referem-se ao “*quantitativo de projeto*”. É de se indagar, porém, o motivo da inclusão desses quantitativos se o projeto já os previa, presumindo-se que já tenham constado do quantitativo de concreto armado totalmente executado, já incluído o aço, que é o item original de projeto.

25. O mais provável, no entanto, é que o aço seja destinado ao cintamento de impermeabilização sobre baldrame, considerando que o serviço original de cinta de amarração, já incluindo a ferragem, foi suprimido em 65,43 % no mesmo replanilhamento. Se realmente for esse o motivo, trata-se novamente de eliminação de solução devidamente incorporada ao projeto aprovado da obra, com o agravante de o serviço suprimido ter sido meramente substituído pelos itens mais simples que o compõem.

26. No 2º replanilhamento referente à 6ª Etapa, ocorreu acréscimo de 25% nos serviços de administração do canteiro, que foram os do pessoal administrativo (engenheiro, mestre e apontador), o de fornecimento dos equipamentos de proteção individual e o de transporte e alimentação. Não há motivos para que itens tão díspares tenham tido o mesmo percentual de acréscimo quantitativo, notando que o primeiro item poderia perfeitamente integrar o BDI, enquanto os dois últimos são comumente acrescentados à taxa de leis sociais. Ou seja, tais itens só deveriam sofrer aumento em caso de aumento quantitativo total dos serviços, o que não ocorreu.

27. Ocorreu também a inclusão do item separado de armadura de aço CA-50 no prédio de cinco andares (2.676kg), desacompanhado dos serviços correlatos de concreto e forma, o que não se explica. A memória de cálculo fornecida à equipe apenas repete os dados do replanilhamento, sem qualquer explicação ou justificativa para essa e demais alterações da planilha, que são amplas e cobrem todos os grupos de serviço, não só alterando de maneira substancial o projeto original aprovado, como também incluindo serviços novos sem elaboração das respectivas composições de custo para demonstração da manutenção do desconto obtido na licitação.

28. De acordo com o art. 65 da Lei 8.666/1993, as alterações contratuais deverão ser devidamente justificadas, sendo legalmente exigível que sejam apresentadas, para cada supressão ou acréscimo a fundamentação técnica e jurídica, a memória de cálculo dos quantitativos respectivos e a composição dos preços novos, se houver, com base no Sinapi, nos termos do art. 3º c/c arts 14 e 15, todos do Decreto 7.983/2013, aplicando-se sobre eles o desconto advindo da licitação (art. 14 do mesmo Decreto).

29. A forma indiscriminada como são feitas as supressões de elementos previstos no projeto pode atingir partes inteiras das instalações projetadas. Por exemplo, as instalações para o circuito interno de TV foram inteiramente eliminadas. Foram também suprimidos, sem maiores explicações, todos os extintores de incêndio de gás carbônico ou pó químico e 76% das placas indicativas de segurança.

30. Evidentemente, a maneira extensiva e indiscriminada como tal prática é adotada na UFCA, não se limitando a um ou outro ponto de maior interesse para a comunidade acadêmica, mas pelo contrário, atingindo quase a totalidade dos itens da planilha, dificulta ou mesmo inviabiliza o controle e fiscalização dos empreendimentos universitários a ser exercido pelos órgãos de controle, incluindo a própria Auditoria Interna da entidade, que sequer conta com instalações condizentes com suas múltiplas e relevantes funções.

31. Convém registrar que as obras referentes à 7ª Etapa (um prédio de cinco andares e um galpão) e as que estão sendo executadas no campus do Crato (um prédio de cinco andares) estão ainda em suas fases iniciais e, talvez por isso, ainda não foram objeto de replanilhamento de seus orçamentos licitados. A 7ª Etapa encontra-se com execução física global de 14,96%, de acordo com a última

medição aprovada, de abril de 2017, enquanto o prédio do Crato encontra-se com percentual global de execução de 61,53%, conforme 16ª medição, referente a março de 2017.

32. Nesta última obra, releva relatar que os serviços referentes às estacas hélice de 400 e 500 mm foram pagos em sua totalidade nas segunda e terceira medições, mas depois tais percentuais foram estornados de modo que tais serviços apresentam percentuais de execução de 60,87% e 73,91% na 16ª medição, indicando que tais números podem ser definitivos. Lembrando que esses itens representam cerca de 8% do valor da obra e que o regime de execução é de empreitada por preço unitário, é provável que o saldo desses serviços conste da coluna de supressões em eventuais replanilhamentos futuros de impacto financeiro nulo. Por essa razão, a equipe sugere realizar a oitiva institucional da administração acerca da prática indiscriminada do replanilhamento nas obras por ela desenvolvidas, desvirtuando, na prática, o projeto original e o resultado das licitações de origem dos contratos. Vale destacar que as práticas identificadas podem ensejar a determinação de providências corretivas com reflexos financeiros sobre os contratos, bem como a responsabilização dos agentes públicos cujas condutas deram ensejo às falhas, o que reforça a pertinência da oitiva, que fornecerá elementos para melhor caracterização das providências tomadas por parte da Administração, bem como franqueará o contraditório aos eventuais interessados.

III.1.3 – Conclusão da equipe:

33. Observou-se que a Universidade Federal do Cariri se utiliza com frequência da prática do replanilhamento, consistente na alteração ilimitada dos itens constantes da planilha orçamentária, com a única restrição de ser nulo o resultado final entre os valores dos serviços suprimidos e acrescidos ou incluídos. A UFCA deixa assim de observar a natureza paramétrica do projeto da obra como marco definitivo de todo o processo, sem o qual a fiscalização das obras pode restar inviabilizada e a própria lisura dos procedimentos resultar comprometida.

34. A ocorrência poderia motivar, desde já, o chamamento dos responsáveis em audiência, para a aplicação das cominações legais, bem como a determinação de providências corretivas com impacto sobre os contratos vigentes. Porém, tendo em vista que não foi possível propiciar os comentários dos gestores sobre as ocorrências detectadas pela equipe ainda na fase de execução da auditoria, e tendo em conta o art. 250, inciso V, do regimento Interno do TCU, propõe-se a oitiva institucional da Universidade Federal do Cariri (UFCA) acerca do presente achado, permitindo assim o oferecimento das explicações e justificativas entendidas pertinentes.

35. A equipe deixa desde já registrada, tendo em vista que as obras da 7ª Etapa e as do campus do Crato ainda estão em seu início, a conveniência de instar a UFCA, na forma da determinação, a fazer valer, de forma rigorosa, diretamente, através da unidade encarregada do gerenciamento das obras da entidade (Dinfra), e/ou indiretamente, por meio de sua unidade de auditoria interna, as normas aplicáveis às alterações contratuais, evitando que se façam alterações indiscriminadas nas planilhas orçamentárias das obras, mediante o artifício conhecido como replanilhamento, que nada mais fazem do que desvirtuar o projeto original da obra, aprovado pela autoridade competente, e sem que sejam expendidas as devidas justificativas técnicas e legais das supressões e acréscimos de itens contratuais e as composições dos preços novos demonstrando a aplicação do desconto licitatório, de que está impregnada indelevelmente a planilha, nos termos da lei e da regulamentação aplicável.

36. Deixa-se, no entanto, de propor a referida determinação desde logo, tendo em conta que após a análise das oitivas, os novos elementos apresentados poderão subsidiar proposta mais ajustada às condições do caso concreto, sendo oportuno que as propostas de cunho corretivo e, eventualmente, a busca de responsabilização dos agentes, ocorra posteriormente à análise das oitivas.

37. Diante do exposto, propõe-se o seguinte encaminhamento:

a) realização de oitiva da Universidade Federal do Cariri (UFCA) para que, nos termos do art. 157 do Regimento Interno do TCU, manifeste-se, no prazo de quinze dias, a contar da data de recebimento do ofício pertinente, acerca da prática costumeira do replanilhamento dos contratos, consistente na alteração ilimitada dos itens constantes da planilha orçamentária, com a única restrição de ser nulo o resultado final entre os valores dos serviços suprimidos e acrescidos ou incluídos, deixando de observar a natureza paramétrica do projeto da obra como marco definitivo de todo o processo, sem o qual a fiscalização das obras pode restar inviabilizada e a própria lisura dos procedimentos resultar comprometida, além da não manutenção do desconto obtido na contratação, de acordo com o art. 3º, c/c os arts. 14 e 15, todos do Decreto 7.983/2013.

III.2 – Extrapolação do limite de 25% de alteração contratual, no Contrato 6/2015, com mudança substancial no projeto original licitado.

III.2.1 – Tipificação do achado:

Classificação: falhas/impropriedades.

III.2.2 – Situação encontrada

38. Por intermédio da Concorrência Pública 21/2014, com recebimento dos documentos de habilitação e proposta de preços em 3/11/2014, foi contratada a empresa Pollux – Construções Ltda para a Construção de uma Residência Universitária, três quadras esportivas cobertas com vestiários - 8ª Etapa Juazeiro do Norte - UFCA, sendo uma das quadras no Centro de Ciências Agrárias Campus Crato.

39. Em 9/3/2015, foi assinado o Contrato 6/2015 (cf. Evidência 1), no valor de R\$ 6.820.717,65, para a execução da obra, que foi iniciada em 18/3/2015.

40. Em 27/1/2016, foi firmado o 1º Aditivo ao contrato em comento (cf. Evidência 2), acrescentando um valor líquido de R\$ 52.124,73 ao preço do contrato, cujo objeto foi a alteração em algumas especificações quantitativas e qualitativas da obra, além de uma prorrogação do prazo em 240 dias. Referido valor líquido acrescentado ao preço do contrato foi obtido considerando um acréscimo de R\$ 758.640,32 (aproximadamente 11% do valor original do contrato) e uma supressão de R\$ 706.515,59 (cf. Evidência 3).

41. Em 6/3/2017, foi firmado o 4º Aditivo (cf. Evidência 4), acrescentando um valor líquido de R\$ 902.771,70 ao preço do contrato, cujo objeto foi a alteração de itens do orçamento original da obra. Referido valor líquido acrescentado ao preço do contrato foi obtido considerando um acréscimo de R\$ 989.970,33 (aproximadamente 14,5% do valor original do contrato) e uma supressão de R\$ 87.198,63 (cf. Evidência 5).

42. Vemos que este Contrato 6/2015 sofreu duas alterações nos itens de serviços inicialmente licitados, cujos acréscimos somados perfazem um total de R\$ 1.748.610,65, o que representa um acréscimo total de 25,64%, portanto, superior ao limite permitido no §1º, do art. 65 da Lei 8.666/1993.

43. Segundo Jurisprudência do TCU, o limite para alteração contratual de 25% (ou de 50%, no caso de reforma de edifício ou de equipamento) refere-se, individualmente, às supressões e aos acréscimos e não comporta compensação entre um e outro percentual para cômputo da máxima alteração permitida por lei (art. 65, da Lei 8.666/1993). A extrapolação desses limites só é aceitável em situações excepcionalíssimas, permeadas de imprevisibilidade, e, ainda, quando atendidos os requisitos definidos na Decisão 215/1999-Plenário (Acórdão 2.157/2013 – TCU – Plenário).

44. Ainda nesse entendimento, vemos no Acórdão 1.981/2009 – TCU – Plenário, indicando que no caso de alteração contratual, o percentual previsto no art. 65, § 1º, da Lei 8.666/1993 deverá ser verificado separadamente, considerando os acréscimos e as supressões, isto é, deve ser aplicado o limite individual de 25% tanto para acréscimos como para supressões, não sendo aceita a tese de que a alteração contratual, mesmo que em único termo aditivo, represente apenas a parcela líquida entre acréscimos e supressões.

45. Apesar de ter ultrapassado o limite em um valor baixo, no contrato em tela, vimos que houve alteração substancial em itens representativos do projeto original licitado.
46. No primeiro replanilhamento, vê-se que houve mudanças na infraestrutura da obra, sendo eliminados 440,00 m de Estaca Hélice Contínua Monitorada de D=400mm e 840,00 m de Estaca Hélice Contínua Monitorada de D=500mm, itens que foram substituídos por 1.644,00 m de Estaca a Trado (Broca) de diâmetro 30 cm em concreto armado moldado *in loco*, 25 MPA, inclusive lançamento. Vê-se, claramente, que houve uma mudança substancial em relação ao projeto original licitado.
47. Ainda no primeiro replanilhamento, vê-se também que houve mudanças na superestrutura, sendo acrescentado 3.541,52 m² de laje pré-moldada Beta 12, com vão de 4,1 m, o que demonstra também uma mudança substancial em relação ao projeto original licitado.
48. Foi observado também, que a Universidade Federal do Cariri (UFCA) adotou replanilhamentos em três, dos cinco contratos fiscalizados.
49. Vimos que no Contrato 7/2015 (cf. Evidência 7), firmado com a empresa Ferrara Serviços de Construções Ltda. – EPP, em 9/3/2015, no valor de R\$ 566.539,89, cujo objeto foi a Construção de Guarita, Estacionamento e Conclusão do Bloco Oficina do Centro de Ciências Agrárias/UFCA, houve um replanilhamento.
50. Em 7/3/2016, foi firmado o 3º Aditivo ao Contrato 7/2015 (cf. Evidência 8), acrescentando um valor líquido de R\$ 77.920,84 ao preço do contrato, cujo objeto foi um replanilhamento no orçamento da obra. Referido valor líquido acrescentado ao preço do contrato foi obtido considerando um acréscimo de R\$ 141.301,47 e uma supressão de R\$ 63.380,63 (cf. Evidência 9).
51. Vemos que neste Contrato 7/2015, o valor do acréscimo foi de 24,94%, ou seja, bem próximo ao limite máximo permitido pelo §1º, do art. 65 da Lei 8.666/1993.
52. No Contrato 9/2015, firmado com a empresa Construtora Borges Carneiro Ltda. (cf. Evidência 10), em 15/4/2015, no valor de R\$ 7.014.837,73, cujo objeto foi a Construção de prédio multiuso com 5 pavimentos, 2 galpões e passarela de acesso - 6ª Etapa do Campus do Cariri/Juazeiro do Norte-CE/UFCA, houve dois replanilhamentos, sem efeito financeiro no valor total do contrato.
53. O primeiro replanilhamento conteve acréscimos e supressões no mesmo valor de R\$ 227.582,79 (cf. Evidência 11). Já o segundo, também sem efeito financeiro no valor total do contrato, acrescentou e suprimiu serviços no mesmo valor de R\$ 955.834,49 (cf. Evidência 12). Vemos que o valor total acrescido de R\$ 1.183.417,28, compensado pelo mesmo valor total suprimido, representou 16,87% do valor contratual.

III.2.3 – Conclusão da equipe:

54. Foi observado que a Universidade Federal do Cariri (UFCA) efetivou dois replanilhamentos no Contrato 6/2015, firmado com a empresa Pollux Construções Ltda.
55. Os mencionados replanilhamentos acarretaram um acréscimo total de 25,64%, portanto, superior ao limite permitido no §1º, do art. 65 da Lei 8.666/1993 e em desacordo com a Jurisprudência reinante no TCU (Acórdãos 2157/2013 – TCU – Plenário e 1981/2009 – TCU – Plenário), além de ter ocorrido alterações substanciais em itens representativos do projeto original licitado.
56. Além do replanilhamento em tela, foi observado também que a UFCA firmou replanilhamentos em três dos cinco contratos fiscalizados.
57. Considerando que a extrapolação do limite de 25% foi muito pequena, propõe-se que seja dado ciência à Universidade Federal do Cariri da efetivação de dois replanilhamentos (frutos do 1º Aditivo, firmado em 27/1/2016, e do 4º Aditivo, firmado em 6/3/2017) ocorridos no Contrato 6/2015 (correspondente à Construção de uma Residência Universitária, três quadras esportivas cobertas com vestiários - 8ª Etapa Juazeiro do Norte - UFCA, sendo uma das quadras no Centro de Ciências Agrárias Campus Crato), nos quais os acréscimos superaram o limite permitido pelo § 1º do art. 65 da Lei 8.666/1993 e contrariaram jurisprudência do TCU (Acórdãos 2157/2013 – TCU –

Plenário e 1981/2009 – TCU – Plenário), além de promoverem mudanças substanciais em itens representativos do projeto original licitado.

58. Diante do exposto, propõe-se o seguinte encaminhamento:

59. a) dar ciência à UFCA de que a efetivação de dois replanilhamentos (frutos do 1º Aditivo, firmado em 27/1/2016, e do 4º Aditivo, firmado em 6/3/2017) ocorridos no Contrato 6/2015 (correspondente à Construção de uma Residência Universitária, três quadras esportivas cobertas com vestiários - 8ª Etapa Juazeiro do Norte - UFCA, sendo uma das quadras no Centro de Ciências Agrárias Campus Crato), promoveu mudanças substanciais em itens representativos do projeto original licitado, resultando em alterações contratuais superiores ao limite de 25%, em ofensa ao § 1º do art. 65 da Lei 8.666/1993 e à jurisprudência do TCU (Acórdãos 2157/2013 – TCU – Plenário e 1981/2009 – TCU – Plenário).

III.3 – Não inclusão dos elevadores e equipamentos de ar condicionado nas licitações para execução dos prédios de cinco andares das obras relativas aos Contratos 9/2015 (6ª Etapa), 9/2016 (7ª Etapa) e 15/2015 (prédio multiuso do campus do Crato), e atraso na licitação em separado desses itens, ocasionando risco de conclusão dos empreendimentos sem esses equipamentos.

III.3.1 - Tipificação do achado:

Irregularidade grave com recomendação de continuidade (IG-C).

Justificativa para não IG-P: A irregularidade não se enquadra no disposto no art. 121, §1º, inciso IV da Lei 13.408/2016, pois não possui potencialidade de ocasionar prejuízos ao erário, nem configura graves desvios aos princípios constitucionais a que está submetida a Administração Pública. Ademais, as obras se encontram em avançado estágio de execução.

III.3.2 - Situação encontrada:

60. A equipe verificou no orçamento da obra de construção de um Prédio Multiuso com 5 Pavimentos, 2 Galpões e Passarela de acesso, que constitui a 6ª Etapa do projeto de implantação da UFCA, que os dois elevadores previstos no projeto do prédio, bem como os equipamentos e aparelhos de ar condicionado que deveriam equipar o edifício não estão ali previstos.

61. Com efeito, no referido orçamento, os elevadores não são sequer citados, possivelmente pelo fato de sua instalação integral, incluindo não só os equipamentos em si, mas toda a instalação e serviços necessários à sua implantação, ser objeto de subcontratação junto a empresas especializadas ou às próprias fabricantes desses equipamentos. Já com relação ao sistema de condicionamento de ar, o orçamento prevê apenas a execução da tubulação de cobre e do sistema de dreno, deixando de fora os equipamentos ou aparelhos responsáveis pela produção, ventilação e exaustão do ar condicionado (central ou aparelhos splits).

62. O mesmo ocorre com os orçamentos das obras relativas à 7ª Etapa (Construção de um prédio multiuso com 5 pavimentos, 1 galpão e passarela de acesso - 7ª etapa do Campus do Cariri/Juazeiro do Norte-CE/UFCA) e com o prédio multiuso em construção no campus do Crato da UFCA. São assim três prédios de cinco andares em construção e sem previsão de implantação dos necessários elevadores e sistemas de condicionamento de ar.

63. A explicação dada à equipe foi que tais equipamentos seriam licitados separadamente tendo em vista seu alto custo em relação ao valor total da obra, seguindo jurisprudência oriunda do Tribunal de Contas da União. Ocorre que, segundo informações colhidas pela equipe, não foi aberta qualquer licitação para a compra dos equipamentos, o que poderá acarretar a conclusão dos edifícios sem elevadores e sistemas de ar condicionado, comprometendo seriamente as condições de acessibilidade e habitabilidade das edificações, descumprindo as posturas municipais eventualmente existentes sobre as exigências legais e regulamentares acerca das condições de conforto nos locais de trabalho.

64. De acordo com o art. 70 da Lei Municipal 2.571/2000 (conf. Evidência 17), que institui o código de obras e posturas do Município de Juazeiro do Norte, "Deverão ser servidas por

elevadores de passageiros as edificações que possuam lajes de piso acima da cota de 13,00m (treze metros), contados a partir do nível do passeio por onde existir acesso, tomando como referência o meio da fachada". Ou seja, a partir de quatro andares, os edifícios deverão dispor de um ou mais elevadores, sob pena de infração ao Código de Obras Municipal. Para a concessão do Habite-se, o Código é expresso em prever, como requisito, a "Carta de Funcionamento dos Elevadores" (art. 110, inciso II). Os infratores sujeitam-se, ainda, às sanções ali previstas, como a multa (art. 261), o embargo das obras (art. 265) e a interdição do estabelecimento (art. 268).

65. É importante registrar que um dos prédios da UFCA, construídos em etapas anteriores de implantação da universidade, onde inclusive funciona a Diretoria de Infraestrutura, que assistiu à equipe de auditoria durante os trabalhos de campo, também não dispõe de elevadores, conforme atesta a Foto 3 – Apêndice de Fotos, constante do anexo fotográfico a este relatório. Segundo relatado pelo Sr. Diretor, houve denúncia ao Ministério do Trabalho, de servidor lotado em uma das unidades que funcionam no prédio, contra as condições de trabalho imperantes no edifício.

66. Quanto ao sistema de ar condicionado, a equipe foi informada de que houve a compra de equipamentos individuais para os diversos ambientes, porém, a instalação desses equipamentos não utilizou a rede implantada durante a construção, em razão de incompatibilidades técnicas. Além disso, para a instalação desses equipamentos individuais, houve a necessidade da realização de serviços na cobertura do edifício, que foi danificada, acarretando o aparecimento de diversas infiltrações, cujos efeitos são visíveis inclusive na fachada externa do prédio.

Jurisprudência do Tribunal sobre o tema

67. Com efeito, para determinados itens de fornecimento de materiais e equipamentos presentes em orçamentos de obras públicas, tais como os materiais betuminosos para obras rodoviárias, tubos de ferro fundido ou PVC para obras de abastecimento de água, elevadores e escadas rolantes para obras aeroportuárias, dentre outros, a jurisprudência do Tribunal preconiza tratamento diferenciado em relação aos demais itens da planilha, tendo em vista o alto custo direto desses itens especiais, os quais, no entanto, apresentam baixo custo indireto.

68. A razão é que a aplicação do mesmo BDI dos demais insumos a esses itens especiais pode acarretar o pagamento, pela administração, de margens em duplicidade, ao fornecedor subcontratado e à empresa contratada, principalmente a esta, que receberia o BDI cheio do contrato pela mera intermediação da compra.

69. O tratamento diferenciado a ser conferido a esses itens pode ser basicamente de dois tipos. O primeiro é proceder à licitação em separado desses materiais especiais, segregando-as da licitação para a execução dos serviços. Tal parcelamento encontraria fundamentação na regra insculpida no art. 23, § 1º, da Lei 8.666/1993, segundo o qual as "obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis".

70. O segundo tratamento é simplesmente exigir que os itens especiais sejam remunerados com BDI menor do que o do restante do contrato, o chamado BDI diferenciado. O Tribunal inclusive sumulou o entendimento de que cabe tal tratamento no caso em que o parcelamento visando à licitação em separado desses itens não se mostra técnica ou economicamente viável. Trata-se da Súmula TCU 253/2010, com o seguinte teor:

Comprovada a inviabilidade técnico-econômica de parcelamento do objeto da licitação, nos termos da legislação em vigor, os itens de fornecimento de materiais e equipamentos de natureza específica que possam ser fornecidos por empresas com especialidades próprias e diversas e que representem percentual significativo do preço global da obra devem apresentar incidência de taxa de Bonificação e Despesas Indiretas - BDI reduzida em relação à taxa aplicável aos demais itens.

71. Esse procedimento é também preconizado pelo Decreto 7.983/2013 (art. 9º, § 1º), o qual requer justificativa técnica adequada pela administração.

72. Nos termos do mais recente Acórdão paradigmático sobre o tratamento a ser dado aos itens especiais de fornecimento em obras públicas, que é o Acórdão 2622/2013-Plenário, a questão do

reconhecimento do que seja realmente um item especial de fornecimento limita-se a dois fatores ou critérios mais salientes. Um deles é o peso do fornecimento no valor total do contrato. No Relatório que acompanha o acórdão mencionado consta a seguinte passagem acerca desse primeiro ponto:

A respeito do valor significativo dos materiais e equipamentos em relação ao valor global da obra, considera-se que não é possível afirmar qual o percentual ditará a obrigatoriedade da adoção de uma taxa de BDI reduzida. A CBIC, no entanto, sugere em seu estudo (peça 402, p. 2) que a aplicação do BDI diferenciado deve ser condicionada à representatividade de 20% dos contratos administrativos, e somente para as contratações acima de R\$ 30 milhões, sem, contudo, apresentar uma maior justificativa técnica para a indicação de tal percentual e valor.

Entende-se que o valor significativo do fornecimento dos materiais e equipamentos de natureza específica deve ser analisado no caso concreto pelo gestor público, quando da justificativa técnica e econômica do não parcelamento da obra. Citam-se os relatórios que antecedem os Acórdãos 893/2012 e 1.330/2009, ambos do Plenário, em que este Tribunal considerou, no primeiro caso, o percentual de 3% do orçamento da obra como relevante; e, no segundo, o percentual de 12,40% do valor do contrato como não sendo aplicável a taxa diferenciada de BDI.

Portanto, cabe ao gestor público avaliar em cada caso concreto, devidamente motivado, a aplicação ou não do BDI diferenciado, levando em conta a natureza específica desses bens e as características da obra. Por outro lado, considera-se que esse percentual significativo não pode ser alcançado mediante o simples somatório de uma lista de itens que não preenchem os requisitos exigidos pela jurisprudência do TCU quanto à natureza específica dos materiais e equipamentos, mera intermediação e atividade residual da construtora.

73. Portanto, a jurisprudência não é conclusiva a respeito da magnitude do percentual definidor da natureza especial do fornecimento, embora ele seja fator naturalmente relevante para a avaliação da natureza especial do fornecimento pelo gestor. Embora não seja conclusiva, tal indefinição, aliada à existência de precedente considerando item com peso superior a 12% como não merecedor de tratamento diferenciado (Acórdão 1330/2009-Plenário), é indicador de que o peso relativo do item no contrato não é suficiente para determinar o parcelamento da licitação ou a aplicação do BDI reduzido.

74. No caso das presentes obras de implantação da UFCA, o peso dos elevadores ou dos sistemas de condicionamento de ar, nas três obras referidas, sequer se aproximaria do percentual de 12% mencionado naquele precedente e, pelo critério exclusivo da materialidade, não deveriam ser retirados das licitações para execução das obras.

75. O outro fator determinante da natureza especial do fornecimento seria o fato de a aquisição pela firma contratada representar “mera intermediação e atividade residual da construtora”, na expressão utilizada no Acórdão 2622/2013-Plenário. A expressão refere-se ao esforço despendido pela construtora na materialização do fornecimento, além das providências de caráter meramente financeiras envolvidas na compra. São os cuidados inerentes ao objeto do fornecimento, como armazenamento, vigilância, ensaios, controle de qualidade etc., os quais muitas vezes não podem ou não se justifica constarem separadamente da planilha contratual.

76. O caso limite é de prevalência desse fator é quando o item a ser fornecido é totalmente subcontratado ou terceirizado, inclusive no que tange a sua instalação ou colocação final na obra. É esse o caso dos elevadores e, possivelmente, do sistema de ar condicionado, que geralmente são subcontratados integralmente, incluindo sua instalação e colocação, restando à construtora a mera intermediação.

77. Tem-se assim que, pela jurisprudência do Tribunal, não se poderia afirmar categoricamente que esses equipamentos deveriam merecer tratamento diferenciado, seja para se proceder à licitação em separado da licitação para a execução das obras, seja para fazer incidir sobre eles o BDI reduzido em relação aos demais itens da planilha.

78. No entanto, considerando (1) a baixa materialidade dos elevadores e dos equipamentos de ar condicionado em relação ao valor total da obra; (2) a importância de que tais itens sejam executados em estreita sincronia com os demais itens da obra, não havendo espaço para quaisquer

atrasos no fornecimento dos equipamentos; (3) o fato de que os elevadores e equipamentos de ar condicionado não são tradicionalmente objeto de parcelamento em obras públicas; e (4) a imprescindibilidade de tais equipamentos para a entrada em operação dos edifícios, a equipe considera que a exclusão desses fornecimentos da licitação geral para as obras foi ato temerário da administração, cabendo assim a oitiva da administração para que, preliminarmente, apresente as devidas explicações para o caso, em sede de oitiva.

III.3.3 – Conclusão da equipe:

79. Observou-se que a Universidade Federal do Cariri/Universidade Federal do Ceará deixou de incluir nas licitações para execução dos prédios de cinco andares previstos na 6 e 7ª Etapas e para as obras em execução no campus do Crato/CE (Contratos 9/2015, 9/2016 e 15/2015, respectivamente) o fornecimento, pela empresa contratada, dos elevadores e dos equipamentos do sistema de ar condicionado, indispensáveis ao bom funcionamento das edificações, atrasando ou mesmo deixando de realizar no seu devido tempo as licitações específicas para aquisição dos referidos equipamentos, aumentando o risco de conclusão dos edifícios sem equipamentos indispensáveis ao seu pleno funcionamento.

80. A ocorrência poderia dar azo, desde já, ao chamamento dos responsáveis em audiência, para a aplicação das cominações legais. Porém, tendo em vista que não foi possível propiciar os comentários dos gestores sobre as ocorrências detectadas pela equipe ainda na fase de execução da auditoria, propõe-se a oitiva institucional da Universidade Federal do Cariri (UFCA), com base no art. 157 do Regimento Interno do Tribunal, acerca do presente achado, permitindo assim a possível elisão da irregularidade.

81. Diante do exposto, propõe-se o seguinte encaminhamento:

a) realização de oitiva da Universidade Federal do Cariri (UFCA) para que, nos termos do art. 157 do Regimento Interno do TCU, manifeste-se, no prazo de quinze dias, a contar da data de recebimento do ofício pertinente, acerca da não inclusão dos elevadores (contrariando o art. 70 da Lei Municipal 2.571/2000, que institui o código de obras e posturas do Município de Juazeiro do Norte) e equipamentos de ar condicionado nas licitações para execução dos prédios de cinco andares das obras relativas às 6ª e 7ª etapas e do prédio multiuso do campus do Crato, também com cinco pavimentos, e atraso na licitação em separado desses itens, ocasionando risco de conclusão dos empreendimentos sem esses equipamentos indispensáveis ao seu perfeito funcionamento.

III.4 - Preços unitários distintos para itens semelhantes nos orçamentos básicos das obras relativas aos Contratos 9/2015 (6ª Etapa), 9/2016 (7ª Etapa) e 15/2015 (prédio multiuso em execução no campus do Crato), ocasionando prejuízo nos itens com preços maiores.

III.4.1 - Tipificação do achado:

Irregularidade grave com recomendação de continuidade (IG-C).

Justificativa para não IG-P: A irregularidade não se enquadra no disposto no art. 121, §1º, inciso IV da Lei 13.408/2016, pois não possui potencialidade de ocasionar prejuízos ao erário, nem configura graves desvios aos princípios constitucionais a que está submetida a Administração Pública. Ademais, as obras se encontram em avançado estágio de execução.

III.4.2 - Situação encontrada:

82. As licitações para as obras do Contrato 9/2015 (6ª Etapa) e 9/2016 (7ª Etapa) foram abertas em 3/11/2014 (data de recebimento dos envelopes propostas), enquanto as obras previstas para o campus do Crato tiveram a sua licitação aberta em 8/12/2014. São, portanto, obras contemporâneas sendo de se esperar que os orçamentos de referência dos procedimentos contenham preços unitários idêntico para os mesmos serviços, considerando ainda que os projetos dos prédios de cinco andares previstos nos três empreendimentos são bastante semelhantes entre si.

83. A tabela a seguir mostra, no entanto, que, para alguns serviços de maior peso relativo nos contratos, os preços unitários apresentaram diferenças relevantes, o que poderia, potencialmente, ter causado prejuízo ao erário nos itens afetados:

Item	Un.	Contrato 9/2015 (6ª Etapa)		Contrato 9/2016 (7ª Etapa)		Contrato 15/2015 (obras no Campus do Crato)	
		Orçamento Básico	Contrato	Orçamento Básico	Contrato	Orçamento Básico	Contrato
VIGAS EM CONCRETO ARMADO COMPLETAMENTE EXECUTADO (FCK=35MPa) inclui escoramento	M3	1.428,58	1.428,57	1.428,58	1.414,53	1.545,70	1.428,57
ADMINISTRAÇÃO DA OBRA (ENGENHEIRO, MESTRE E ADMINISTRATIVO), ENCARGOS=74,51% PARA OBRAS DE GRANDE PORTE - SERÁ MEDIDO PROPORCIONAL AOS SERVIÇOS EXECUTADOS	MÊS	11.776,90	11.776,89	11.776,90	11.776,89	10.713,46	8.656,90
JANELA (J4=1,40x1,40)m EM ALUMÍNIO E VIDRO (CORRER)	M2	303,97	303,75	303,97	295,93	333,96	331,57
PILARES EM CONCRETO ARMADO COMPLETAMENTE EXECUTADO (FCK=35MPa)	M3	1.428,58	1.428,57	1.428,58	1.414,53	1.545,70	1.428,57
BLOCO EM CONCRETO ARMADO 35MPa - completamente executado	M3	1.428,58	1.428,57	1.428,58	1.414,53	1.545,70	1.428,57
ESCADA EM CONCRETO ARMADO COMPLETAMENTE EXECUTADO (FCK=35MPa) inclui escoramento	M3	1.428,58	1.428,57	1.428,58	1.414,53	1.545,70	1.428,57
BARRACÃO COM SALA TÉCNICA/REFEITÓRIO/ALMOXARIFADO	M2	185,09	184,70	185,09	183,80	240,60	197,48
CINTAS EM CONCRETO ARMADO 35MPa - completamente executado	M3	1.428,58	1.428,57	1.428,58	1.414,53	1.545,70	1.428,57

84. As células destacadas da coluna de preços do orçamento básico da obra do Crato contêm valores diferentes em relação aos orçamentos para as licitações das obras da 6ª e da 7ª Etapas. O item de maior peso do contrato, por exemplo, que é o relativo ao concreto armado da estrutura, foi um deles. Enquanto nestas etapas o orçamento de referência apontava o preço de R\$ 1.428,58 por metro cúbico para esse item, no prédio do Crato o valor de referência foi de 1.545,70, cerca de 8,2% superior.

85. Não há qualquer justificativa para tal discrepância no preço desse item e de outros também relevantes para o contrato uma vez que a maior parte dos preços unitários são iguais aos itens correspondentes nos contratos da 6ª e 7ª Etapa. Além disso, não há motivo para a diminuição no custo de itens como o de Administração da Obra, a ser realizada por engenheiro, mestre e administrativo (apontador). Se fosse pelo tamanho um pouco menor da obra no Crato, não haveria, então, justificativa para o preço do barracão ser maior no Crato, ainda mais no percentual de 30%.

86. Haveria prejuízo relativo em casos como o da janela de alumínio e vidro, em que o preço do orçamento básico da obra do Crato é 9,8% superior aos da 6ª e 7ª Etapas, tendo o licitante vencedor da licitação para a primeira obra praticamente acompanhado o novo preço cotado pela Universidade, conforme se pode ver pela tabela acima. No caso do barracão, que representa 1,74% da planilha total, o preço contratual na obra do Crato ficou desnecessariamente maior do que os preços nas obras das 7ª e 8ª Etapas em cerca de 6,7%.

87. O mesmo não ocorreu para o concreto armado, que é o item de maior peso financeiro no valor total da obra. Curiosamente, a firma vencedora da licitação para a obra do Crato ofertou exatamente o mesmo preço do orçamento básico das três últimas licitações (o orçamento da 8ª Etapa também estava com o preço unitário de R\$ 1.428,58/m³), mesmo sem ter participado de nenhuma delas. O desconto nesse item específico foi de 7,6%, o que, pelo seu peso relativo, determinou o desconto global de sua proposta de 6,5%, que foi decisiva para a vitória na licitação, em que o segundo maior desconto foi de apenas 4%. Ou seja, a alteração do orçamento básico em apenas alguns itens relevantes, sem justificativa para tanto, tem ainda o condão de influir no resultado da licitação, tendo em vista que a simples oferta do preço histórico de um dos itens pode determinar, por si só, o resultado do certame.

III.4.3 – Conclusão da equipe:

88. Observou-se que a Universidade Federal do Cariri/Universidade Federal do Ceará alterou injustificadamente a planilha orçamentária básica para a licitação da obra no campus do Crato em relação às mesmas planilhas constantes dos editais para as obras previstas nas 6ª e 7ª Etapas da implantação da UFCA. E o fez em apenas alguns itens. Com isso, alguns itens que tiveram seus

preços unitários de referência elevados, passaram a ser executados com maior ônus em relação a outras obras da UFCA licitadas quase no mesmo tempo.

89. Além disso, a alteração desarrazoada em itens básicos e decisivos da planilha, como no item do concreto armado, que representa cerca de 20% do valor total da planilha e que teve aumento de 7,6% de uma licitação para outra, tem o condão de interferir no resultado do certame, tendo em vista que variações em percentuais dessa magnitude têm grande impacto em licitações competitivas, como as realizadas pela UFC/UFCA, em que as diferenças entre as planilhas licitada e propostas são mínimas.

90. A ocorrência poderia motivar, desde já, o chamamento dos responsáveis em audiência, para a aplicação das cominações legais. Porém, tendo em vista que não foi possível propiciar os comentários dos gestores sobre as ocorrências detectadas pela equipe ainda na fase de execução da auditoria, propõe-se a oitiva institucional da Universidade Federal do Cariri (UFCA) acerca do presente achado, permitindo assim a possível elisão da irregularidade.

91. Diante do exposto, propõe-se o seguinte encaminhamento:

a) realização de oitiva da Universidade Federal do Cariri (UFCA)/Universidade Federal do Ceará (UFC) para que, nos termos do art. 157 do Regimento Interno do TCU, manifeste-se, no prazo de quinze dias, a contar da data de recebimento do ofício pertinente, acerca da adoção de preços unitários distintos para itens semelhantes nos orçamentos básicos das obras da 6ª e 7ª Etapas e do prédio multiuso em execução no campus do Crato, ocasionando prejuízo nos itens com preços maiores e, adicionalmente, levantando suspeitas acerca da lisura da licitação em que se verificou a modificação de preços relevantes para a elaboração das propostas em relação às demais obras licitadas no mesmo período.

IV. Conclusão

92. O projeto de implantação da Universidade Federal do Cariri é iniciativa governamental de indiscutível valor econômico e social, ao objetivar dotar a progressista região do Vale do Cariri de instituição federal de ensino superior autônoma, voltada para a formação de pessoal qualificado para o desempenho de atividades já demandadas na região e permitindo a oferta de outros serviços antes supridos externamente. Trata-se de contribuição efetiva para o fortalecimento do polo de desenvolvimento com foco na cidade de Juazeiro do Norte, que é centro importante de peregrinação religiosa, com inquestionável vocação para o comércio e a indústria em geral.

93. As obras de implantação da UFCA, a partir de sua 6ª Etapa, passaram a ser gerenciadas e fiscalizadas diretamente pela própria Universidade. Anteriormente, a Universidade Federal do Ceará foi a responsável, conforme acordo de cooperação técnica firmado entre as duas instituições, por algumas atividades preliminares, como o projeto e a licitação, mesmo para as obras que foram objeto da presente auditoria (6ª, 7ª e 8ª Etapas, prédio de cinco andares no campus do Crato e urbanização do campus de Juazeiro do Norte). O órgão encarregado do gerenciamento e fiscalização das obras é a Diretoria de Infraestrutura (Dinfra), da Pró-Reitoria de Administração da UFCA. A Dinfra encontra-se já razoavelmente instalada, dispondo inclusive de equipe de arquitetos e engenheiros para a elaboração dos projetos necessários. A Dinfra prestou todo o apoio necessário à realização dos presentes trabalhos de auditoria.

94. Apesar de o gerenciamento atual ser exercido pela Dinfra, as irregularidades detectadas na auditoria podem pertencer ainda ao período em que a Universidade Federal do Ceará (UFC) prestava apoio técnico ao projeto de implantação da UFCA, conforme termo de cooperação firmado em 16/8/2013. Por essa razão, a oitiva alvitrada na proposta de encaminhamento a seguir se dirige às duas universidades, para que se manifestem institucionalmente sobre as ocorrências, de forma conjunta ou individual, independentemente da responsabilidade pelos fatos, tendo em vista que a responsabilização pelas possíveis irregularidades remanescentes nos autos só ocorrerá em fases posteriores dos presentes autos.

95. Com relação às possíveis irregularidades detectadas, chama a atenção a opção de não se incluir na licitação para as obras da 6ª Etapa e do Prédio Multiuso do campus do Crato o fornecimento dos elevadores e dos equipamentos de condicionamento do ar (v. Achado 3.3, acima). Acresce que a

UFC/UFCA terminou por atrasar a realização da licitação em separado desses equipamentos, resultando que tais edificações poderão ser concluídas sem essas instalações básicas, inclusive comprometendo a sua utilização. Vale ressaltar que a Universidade ocupou prédio construído em etapas passadas também sem os seus elevadores, o que sem dúvida constitui irregularidade trabalhista e municipal, e reforça o risco a que está submetida a instituição em relação às obras fiscalizadas.

96. É de se esperar que a UFCA agilize providências no sentido de licitar os elevadores e os equipamentos de ar condicionado a tempo de permitir que tais equipamentos sejam incorporados ao prédio do Crato e o da 7ª Etapa, que ainda estão no início de sua construção.

97. Outro indício de irregularidade grave refere-se à prática da UFCA/UFC dos replanilhamentos indiscriminados das planilhas orçamentárias das obras, o que, na prática, significa ignorar o projeto aprovado e licitado, promovendo as alterações que bem entender, inclusive substituindo serviços licitados por outros sem garantia de que os novos preços incorporem o desconto obtido na licitação da obra. Resultou que os replanilhamentos ocorridos nas obras da 8ª Etapa terminaram por exceder o limite de 25% previsto no art. 65, §§ 1º e 2º, da Lei 8.666/1993, embora tal fato não tenha sido considerado de gravidade excessiva. O fato de os replanilhamentos terem soma zero, com as supressões de serviços igualando os acréscimos, não autoriza a administração a alterar o projeto a seu bel prazer e, muito menos, ultrapassar os limites legais aplicáveis às supressões e aos acréscimos, que devem ser observados sem compensação entre si, no dizer da lei e da jurisprudência do Tribunal.

98. Por fim, notou-se que na elaboração da planilha orçamentária de referência para a licitação do prédio de cinco andares para o campus do Crato, a administração alterou alguns preços dos itens contratuais mais relevantes, em relação ao orçamento de obras semelhantes licitadas praticamente ao mesmo tempo. A prática provocou a realização de alguns serviços com maior custo em relação às demais obras e podem ter influenciado no desfecho da licitação, na medida em que a licitação retardatória em relação a três outros certames realizados apenas um mês antes, se desenvolveria em bases orçamentárias injustificadamente diferenciadas.

V. Proposta de encaminhamento

99. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, para posterior envio ao Gabinete do Exmo. Sr. Ministro-Relator, propondo:

I – **realização de oitiva** da Universidade Federal do Cariri (UFCA) para que referida entidade, nos termos do art. 157 do Regimento Interno do TCU, num prazo de quinze dias, contados a partir da ciência da comunicação, se manifeste acerca dos achados de auditoria detectados no presente trabalho de fiscalização referente às obras de implantação da UFCA:

a) prática costumeira do replanilhamento dos contratos, consistente na alteração ilimitada dos itens constantes da planilha orçamentária, com a única restrição de ser nulo o resultado final entre os valores dos serviços suprimidos e acrescidos ou incluídos, deixando de observar a natureza paramétrica do projeto da obra como marco definitivo de todo o processo, sem o qual a fiscalização das obras pode ficar inviabilizada e a própria lisura dos procedimentos resultar comprometida, além da não manutenção do desconto obtido na contratação, de acordo com o art. 3º, c/c os arts. 14 e 15, todos do Decreto 7.983/2013;

b) não inclusão dos elevadores (contrariando o art. 70 da Lei Municipal 2.571/2000, que institui o código de obras e posturas do Município de Juazeiro do Norte) e equipamentos de ar condicionado nas licitações para execução dos prédios de cinco andares das obras relativas às 6ª e 7ª etapas e do prédio multiuso do campus do Crato, também com cinco pavimentos, e atraso na licitação em separado desses itens, ocasionando risco de conclusão dos empreendimentos sem esses equipamentos indispensáveis ao seu perfeito funcionamento;

c) adoção de preços unitários distintos para itens semelhantes nos orçamentos básicos das obras da 6ª e 7ª Etapas e do prédio multiuso em execução no campus do Crato, ocasionando prejuízo nos itens com preços maiores e, adicionalmente, levantando suspeitas acerca da lisura da licitação em que se verificou a modificação de preços relevantes para a elaboração das propostas em relação às

demais obras licitadas no mesmo período.

II – **dar ciência** à Universidade Federal do Cariri de que a efetivação de dois replanilhamentos (frutos do 1º Aditivo, firmado em 27/1/2016, e do 4º Aditivo, firmado em 6/3/2017) ocorridos no Contrato 6/2015 (correspondente à Construção de uma Residência Universitária, três quadras esportivas cobertas com vestiários - 8ª Etapa Juazeiro do Norte - UFCA, sendo uma das quadras no Centro de Ciências Agrárias Campus Crato), promoveu mudanças substanciais em itens representativos do projeto original licitado, resultando em alterações contratuais superiores ao limite de 25%, em ofensa ao § 1º do art. 65 da Lei 8.666/1993 e à jurisprudência do TCU (Acórdãos 2157/2013 – TCU – Plenário e 1981/2009 – TCU – Plenário).;

3. O diretor da SeinfraUrbana, na condição de supervisor da fiscalização, manifestou concordância parcial com as propostas da equipe de auditoria. Por sua pertinência, transcrevo abaixo o seu despacho constante da peça 25.

Ante o exposto no relatório, manifesto concordância parcial com as propostas da equipe de auditoria. Destaco a seguir algumas ponderações que, na avaliação desta subunidade, estariam em melhor consonância com a jurisprudência deste Tribunal.

2. Em relação ao primeiro achado, tratado no item III.1 do relatório de auditoria, que diz respeito a alterações contratuais indiscriminadas com suposta inobservância de diversos requisitos legais, a proposta de encaminhamento da equipe de auditoria limitou-se à oitiva das Universidades Federal do Ceará e do Cariri, com fundamento no art. 157 do Regimento Interno do TCU. Considero que tal proposta é pertinente tendo em vista algumas limitações que impossibilitaram uma avaliação mais minuciosa das questões ora tratadas, por parte das unidades jurisdicionadas, durante o curso da auditoria.

3. No entanto, considerando a gravidade das implicações que podem decorrer dos indícios de irregularidade que foram expostos no relatório, mostra-se oportuno, desde logo, promover a oitiva também das empresas contratadas, com fundamento no art. 250, V, do Regimento Interno, em face da possibilidade de decisão do Tribunal no sentido de desconstituir ato ou processo administrativo ou alterar contrato em seu desfavor. A potencial perda do desconto obtido na licitação e o risco de superfaturamento podem, inclusive, resultar em danos ao erário.

4. Ademais, considero que o encaminhamento deve explicitar, de forma mais detalhada, aspectos importantes a serem abordados nas manifestações, como as justificativas para alterações, a demonstração da compatibilidade dos preços dos novos serviços com os valores de mercado, a manutenção do desconto obtido na licitação e a permanência da vantajosidade do contrato em relação à proposta classificada em segundo lugar no respectivo certame. Embora tais questões tenham sido abordadas no achado de auditoria, não ficaram explícitas nas propostas de encaminhamento ali consignadas.

5. Vale salientar que, em caso de insuficiência das justificativas, seja para as alterações, seja para os respectivos valores, é possível que o Tribunal determine providências para repactuação dos preços e glosa de valores pagos de forma indevida, bem como para instauração de tomada de contas especial, caso tais medidas não sejam suficientes para sanear eventuais danos.

6. O outro ponto de divergência diz respeito ao terceiro achado, tratado no item III.3 do relatório de auditoria, referente à não inclusão dos elevadores e aparelhos de ar condicionado no escopo dos contratos em andamento, o que elevou o risco de que as obras sejam concluídas e tenham sua plena funcionalidade comprometida.

7. Nesse caso, manifesto minha divergência quanto ao que deve ser entendido como o cerne da irregularidade. A mera opção pelo parcelamento, no caso em análise, não pode ser considerada ofensa à jurisprudência do Tribunal. Pelo contrário, vai ao encontro da diretriz fixada no art. 23, § 1º, da Lei 8.666/93, que traz o parcelamento como regra, bem como na jurisprudência do TCU, sintetizada nas súmulas 247 e 265 a seguir transcritas:

É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível,

desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade. (Súmula n. 247. Grifos acrescidos)

Comprovada a inviabilidade técnico-econômica de parcelamento do objeto da licitação, nos termos da legislação em vigor, os itens de fornecimento de materiais e equipamentos de natureza específica que possam ser fornecidos por empresas com especialidades próprias e diversas e que representem percentual significativo do preço global da obra devem apresentar incidência de taxa de Bonificação e Despesas Indiretas - BDI reduzida em relação à taxa aplicável aos demais itens. (Súmula n. 253. Grifos acrescidos)

8. Não se trata, no presente caso, em que foram parcelados os elevadores e aparelhos de ar condicionado, de prejuízo evidente ao conjunto ou à economia de escala e tampouco de comprovada inviabilidade técnica e econômica. Nota-se claramente que a jurisprudência vem reforçando, ao longo do tempo, a necessidade de observância da regra geral, que é o parcelamento. Nesse sentido, não há o que se reparar na opção definida pela Administração.

9. O que deve ser ponderado, nesse caso, são os riscos aos quais a Administração passa a estar submetida a partir da decisão de parcelamento do objeto, bem como as ações por ela adotadas para mitigar tais riscos. Vale destacar dois riscos que merecem especial atenção: (i) a possibilidade de atraso na entrega de parcela contratada separadamente, com prejuízo à funcionalidade plena do conjunto e (ii) o aumento de dificuldades na gestão dos respectivos contratos bem como na atribuição de responsabilidades em casos de eventuais falhas.

10. No caso em tela, o cerne da questão, de acordo com as informações dispostas no relatório, é exatamente a inadequação das providências a cargo da Administração para garantir que a entrega dos elevadores e aparelhos de ar condicionado ocorra em sincronia com os contratos em andamento, de tal forma que o término das obras civis e a entrega final do empreendimento já contemple a instalação e os pertinentes testes tanto dos elevadores quanto do sistema de ar condicionado.

11. Considerando a falha relatada em outra obra gerida pela universidade, na qual houve problemas de incompatibilidade entre os aparelhos adquiridos em separado e a infraestrutura instalada durante as obras civis, também esse aspecto merece ser tratado de forma mais minuciosa no presente caso.

12. Em face do exposto, submete-se à consideração superior a seguinte proposta de encaminhamento, com os pertinentes ajustes relacionados ao primeiro e ao terceiro achados de auditoria:

a) realização de OITIVA da Universidade Federal do Cariri (UFCA), bem como das empresas Construtora Borges Carneiro Ltda. e Pollux Construção Ltda., executoras, respectivamente, dos contratos 9/2015 e 6/2015, para que, nos termos do art. 157 c/c o art. 250, inciso V, do Regimento Interno do TCU, manifestem-se, no prazo de quinze dias, a contar da data de recebimento do ofício pertinente, acerca dos seguintes itens (achado 1):

a.i. prática costumeira do replanilhamento dos contratos, consistente na alteração ilimitada dos itens constantes da planilha orçamentária, sem a formalização das pertinentes justificativas e com a única restrição de ser nulo o resultado final entre os valores dos serviços suprimidos e acrescidos ou incluídos, deixando de observar a natureza paramétrica do projeto da obra como marco definitivo de todo o processo, sem o qual a fiscalização das obras pode restar inviabilizada e a própria lisura dos procedimentos resultar comprometida, em prejuízo aos princípios da Administração Pública insculpidos no art. 37, caput, da Constituição Federal, bem como aos seguintes dispositivos legais: arts. 6º, inciso IX, 7º, 12, 65, 66 e 67 da Lei 8.666/1993; art. 50 da Lei 9.784/1999;

a.ii. manutenção do desconto contratual obtido na contratação, nos termos do art. 3º c/c arts. 14 e 15, todos do Decreto 7.983/2013;

a.iii. manutenção da vantagem da proposta vencedora em comparação com a segunda colocada, nos termos do art. 14, parágrafo único do Decreto 7.983/2013.

b) realização de OITIVA da Universidade Federal do Cariri (UFCA) para que, nos termos do art. 157 do Regimento Interno do TCU, manifeste-se, no prazo de quinze dias, a contar da data de recebimento do ofício pertinente, acerca dos seguintes itens:

b.i. não adoção de providências adequadas para garantir que a entrega dos elevadores e aparelhos de ar condicionado ocorra em sincronia com os contratos em andamento, de tal forma que o término das obras civis e a entrega final do empreendimento já contemple a instalação e os pertinentes testes tanto dos elevadores quanto do sistema de ar condicionado (achado 3);

b.ii. adoção de preços unitários distintos para itens semelhantes nos orçamentos básicos das obras da 6ª e 7ª Etapas e do prédio multiuso em execução no campus do Crato, ocasionando prejuízo nos itens com preços maiores e, adicionalmente, levantando suspeitas acerca da lisura da licitação em que se verificou a modificação de preços relevantes para a elaboração das propostas em relação às demais obras licitadas no mesmo período (achado 4).

c) realização de OITIVA da Universidade Federal do Ceará para que, nos termos do art. 157 do Regimento Interno do TCU, manifeste-se, no prazo de quinze dias, a contar da data de recebimento do ofício pertinente, acerca da adoção de preços unitários distintos para itens semelhantes nos orçamentos básicos das obras da 6ª e 7ª Etapas e do prédio multiuso em execução no campus do Crato, ocasionando prejuízo nos itens com preços maiores e, adicionalmente, levantando suspeitas acerca da lisura da licitação em que se verificou a modificação de preços relevantes para a elaboração das propostas em relação às demais obras licitadas no mesmo período (achado 4).

d) DAR CIÊNCIA à Universidade Federal do Cariri de que a efetivação de dois replanejamento (frutos do 1º Aditivo, firmado em 27/1/2016, e do 4º Aditivo, firmado em 6/3/2017) ocorridos no Contrato 6/2015 (correspondente à Construção de uma Residência Universitária, três quadras esportivas cobertas com vestiários - 8ª Etapa Juazeiro do Norte - UFCA, sendo uma das quadras no Centro de Ciências Agrárias Campus Crato), promoveu mudanças substanciais em itens representativos do projeto original licitado, resultando em alterações contratuais superiores ao limite de 25%, em ofensa ao § 1º do art. 65 da Lei 8.666/1993 e à jurisprudência do TCU (Acórdãos 2.157/2013 TCU Plenário e 1.981/2009 TCU Plenário) (achado 2).

4. Os titulares da Secex/CE e da SeinfraUrbana anuíram à proposta de encaminhamento alvitada pelo supervisor da fiscalização (peças 26 e 27).

É o relatório.

VOTO

Em exame, auditoria de conformidade realizada nas obras de construção da Universidade Federal do Cariri, na região sul do estado do Ceará, no âmbito do Fiscobras 2017.

2. A fiscalização foi desenvolvida pela Secretaria de Controle Externo no estado do Ceará (Secex-CE), com supervisão da Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana (SeinfraUrbana).

3. A Universidade Federal do Cariri foi criada em junho de 2013, a partir de desmembramento da Universidade Federal do Ceará, com o objetivo principal de promover a inclusão social e o desenvolvimento da região, possuindo **campi** nas cidades de Juazeiro do Norte (sua sede), Barbalha e Crato.

4. Foram objetos desta fiscalização os seguintes contratos, cujo volume de recursos fiscalizados alcançou a cifra de R\$ 27.443.069,98, já incluídos os acréscimos contratuais:

Nº do Contrato (Data)	Objeto	Empresa Contratada	Valor Original (R\$)
9/2015 (15/4/2015)	Construção de Prédio Multiuso com 5 pavimentos, 2 galpões e passarela de acesso em Juazeiro do Norte/CE (6ª etapa)	Construtora Borges Carneiro Ltda.	7.014.837,73
9/2016 (16/5/2016)	Construção de Prédio Multiuso com 5 pavimentos, 1 galpão e passarela de acesso em Juazeiro do Norte/CE (7ª etapa)	Construtora Borges Carneiro Ltda.	6.027.346,07
6/2015 (9/3/2015)	Construção de Residência Universitária, 3 quadras esportivas cobertas com vestiários em Juazeiro do Norte/CE (8ª etapa)	Pollux Construção Ltda.	6.820.717,65
15/2015 (6/11/2015)	Construção de Prédio Multiuso com 5 pavimentos, passarela de acesso e Estação de Tratamento de Esgoto no Crato/CE	Pollux Construção Ltda.	4.968.119,60
7/2015 (9/3/2015)	Construção de Guarita, Estacionamento e conclusão do Bloco de Oficina do Centro de Ciências Agrárias no Crato/CE	Ferrara Serviços de Construções Ltda. - EPP	566.539,89

5. Foram relatados quatro achados de auditoria, a saber:

a) alterações contratuais de efeito financeiro nulo ("replanilhamentos") abrangendo a quase totalidade dos itens da planilha licitada, com omissão: (1) da justificativa técnica e jurídica dos acréscimos e supressões; (2) da composição dos preços novos; e (3) da demonstração do desconto advindo da licitação, podendo até acarretar jogo de planilha, classificado como irregularidade grave que não prejudica a continuidade (IG-C);

b) extrapolação do limite de 25% de alteração contratual, no Contrato 6/2015, com mudança substancial no projeto original licitado, classificado como falhas e/ou impropriedades.

c) não inclusão dos elevadores e equipamentos de ar condicionado nas licitações para execução dos prédios de cinco andares das obras relativas aos Contratos 9/2015 (6ª Etapa), 9/2016 (7ª Etapa) e 15/2015 (prédio multiuso do campus do Crato), e atraso na licitação em separado desses itens, ocasionando risco de conclusão dos empreendimentos sem esses equipamentos, classificado como IG-C; e

d) preços unitários distintos para itens semelhantes nos orçamentos básicos das obras relativas aos Contratos 9/2015 (6ª Etapa), 9/2016 (7ª Etapa) e 15/2015 (prédio multiuso em execução no campus do Crato), que poderia ter ocasionado prejuízo nos itens com preços maiores, classificado também como IG-C.

6. A equipe de auditoria propôs a realização de oitiva da Universidade Federal do Cariri para os achados das alíneas “a”, “c” e “d”. Para o achado da alínea “b”, em razão de sua baixa materialidade, propôs dar ciência à universidade (peça 24).

7. Em seu despacho, o diretor da SeinfraUrbana (peça 25), na condição de supervisor da fiscalização, concordou parcialmente com a proposta de encaminhamento sugerida pela equipe de auditoria. Em breve síntese, sua divergência centrou-se nos achados 1 e 3. Para o primeiro, sugeriu que o texto da oitiva fosse mais detalhado, de modo a contemplar os aspectos mais importantes que foram relatados no referido achado.

8. Para o terceiro achado, o supervisor frisou que o cerne da irregularidade não deveria ser entendido como o mero parcelamento do objeto, conduta esta prevista no art. 23, §1º da Lei 8.666/1993 e incentivada por este Tribunal por meio de suas Súmulas 247 e 253. O que deveria ser objeto de esclarecimento por parte dos gestores seria a inadequação das providências a cargo da Administração para garantir que a entrega desses equipamentos, licitados em separado, ocorresse em sincronia com os contratos de construção em andamento.

9. Os titulares da Secex/CE e da SeinfraUrbana (peças 26 e 27) anuíram à proposta sugerida pelo supervisor.

10. Ante o exposto, passo a decidir.

11. Com as devidas vênias das unidades técnicas, entendo que o presente processo merece outro desfecho, em razão dos fundamentos que passo a expor.

12. Em relação ao primeiro achado, observo que as alterações contratuais promovidas, em sua maioria, tiveram impacto financeiro nulo, conforme o próprio nome do achado atesta. A alteração que resultou em efeito financeiro ocorreu no Contrato 6/2015, que tinha por objeto a construção de residência universitária.

13. Nesse Contrato, foram suprimidos R\$ 163.388,00 do serviço de estaca hélice, e incluídos, em substituição, R\$ 129.185,52 de estaca a trado. Apesar de ter havido redução do valor dos serviços de fundação em R\$ 34.202,48, a unidade técnica observou que a não manutenção do desconto na inclusão do novo serviço deixou a administração em desvantagem de R\$ 62.769,16.

14. Entendo que o cálculo dessa desvantagem, demonstrado nos parágrafos 19 e 20 do Relatório de Auditoria, contém algumas inconsistências que impedem sua utilização. O percentual de desconto que deveria ter sido utilizado para a inclusão de novos serviços é a diferença percentual entre o valor global do contrato e o preço global de referência utilizado na licitação, conforme preceitua o art. 14 do Decreto 7.983/2013.

15. Visto que o desconto obtido pela UFCA na licitação desse contrato foi de 1,31%, o valor da desvantagem a que a administração ficou exposta ao celebrar esse aditivo foi de R\$ 16.928,30, resultado da subtração do valor do serviço incluído no termo aditivo (R\$ 129.185,52) menos o valor de referência com a incidência do desconto global (R\$ 113.748,36 x (100% - 1,31%)), diferente, portanto, do montante estimado pela equipe de fiscalização.

16. Essa desvantagem representa 0,24% do valor original do Contrato 6/2015 (R\$ 6.820.717,65). Ao considerar esse baixo percentual a título de desvantagem e que houve uma redução dos serviços de fundação na ordem de R\$ 34 mil, aliada à recém criação da universidade em 2013, somado à ausência de experiência em obras dos gestores a frente desses contratos (pró-reitores e servidores com perfil acadêmico), e ainda que a missão principal da universidade não é fazer obras, se

comparado, por exemplo, ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, pondero que, com base nos princípios da insignificância e da economia processual, deve ser dada ciência à UFCA de que alterações contratuais, mesmo com efeito financeiro nulo, desacompanhadas de justificativas técnicas e jurídicas, das composições dos preços novos e da demonstração da manutenção do desconto advindo da licitação, além de inviabilizar a fiscalização a cargo dos controles internos e externo, caracterizam infração aos arts. 65 da Lei 8.666/1993 e art. 3º, c/c arts. 14 e 15, todos do Decreto 7.983/2013 e podendo sujeitar os responsáveis a pena prevista no art. 58 da Lei 8.443/1992.

17. A respeito do segundo achado, que versou sobre a extrapolação do limite de 25% de alteração contratual, a equipe de auditoria e a supervisão apresentaram propostas uníssonas no sentido de dar ciência à universidade de que as alterações promovidas nos Contratos 6/2015 ocasionaram a celebração de aditivos fora do limite de 25% previsto no § 1º do art. 65 da Lei 8.666/1993.

18. Para o citado contrato, cujo valor inicial era de R\$ 6.820.717,65, foram firmados dois aditivos, que ao final resultaram em acréscimos de 25,64% e supressões de 11,63%. Em razão de o limite legal de acréscimos ter sido ultrapassado em apenas 0,64%, concordo com a proposta apresentada, de forma a apenas dar ciência desta impropriedade à UFCA.

19. Quanto ao terceiro achado, considero adequado o enquadramento da situação feito pelo supervisor da fiscalização, ao considerar correto o parcelamento do objeto contratado em diferentes certames (edificação x elevadores x ar condicionado), porém, inadequadas as providências a cargo da administração para assegurar que a entrega desses equipamentos ocorresse de maneira sincronizada com a execução das obras de edificações.

20. Entretanto, em vez de realizar a oitiva da universidade, para somente depois determinar a adoção de providências corretivas, pondero, dado o estágio avançado de execução dos Contratos 9/2015 e 15/2015 (75,6% e 56,26%), que seja determinado à UFCA que informe às providências adotadas para sanar a falta de sincronia entre a execução das obras civis e a instalação e testes dos elevadores e aparelhos de ar condicionado, licitados em separado, nos Contratos 9/2015, 15/2015 e 9/2016, acompanhado da cadeia de responsabilidade pela autorização e condução desses certames (tanto das obras civis quanto dos equipamentos licitados em separado), de modo a verificar eventual responsabilidade por atrasos na licitação em separado desses itens, com risco de conclusão dos empreendimentos sem que esses equipamentos indispensáveis ao seu perfeito funcionamento estejam instalados.

21. No quarto achado, a equipe de auditoria constatou que as licitações para as obras dos Contratos 9/2015 e 9/2016 ocorreram em novembro/2014 e para as obras do Contrato 15/2015 ocorreram em dezembro de 2014. Apesar do intervalo de apenas um mês entre elas, verificou-se que foram utilizados, nos respectivos orçamentos base das licitações, preços unitários distintos para serviços semelhantes, ora maiores, ora menores, sem a devida justificativa, fato este que poderia ter colocado a administração em risco de celebrar o Contrato 15/2015 com preços acima do referencial adequado.

22. Contudo, o risco supracitado não se consumou, conforme se depreende do exame da tabela do parágrafo 83 do relatório de auditoria. Os itens mais relevantes que apresentaram preços unitários distintos referem-se a serviços com utilização de concreto armado com FCK = 35MPa (vigas, pilares, bloco, escadas e cintas). Nas duas primeiras licitações, o preço do m³ para esses itens era de R\$ 1.428,58, enquanto na terceira a universidade utilizou o valor de R\$ 1.545,70, ou 8,2% superior. O licitante vencedor do terceiro certame, entretanto, ofertou para os itens com utilização de concreto, o preço de R\$ 1.428,57, em patamar quase idêntico ao valor do orçamento base das duas primeiras licitações, afastando, dessa forma, a materialização do risco informado no parágrafo anterior.

23. Dessa forma, ao considerar que não houve prejuízo ao erário e ao ponderar os atenuantes elencados no item 17 deste voto, entendo suficiente, com fundamento no princípio da economia

processual, que seja dada ciência à UFCA de que a ausência de motivação para a adoção de preços unitários distintos para itens semelhantes licitados em períodos próximos caracteriza infração ao **caput** do art. 2º, da Lei 9.784/1999, podendo sujeitar os responsáveis a pena prevista no art. 58 da Lei 8.443/1992, em caso de reincidência.

Ante o exposto, VOTO para que seja adotado a proposta de acórdão que ora trago à apreciação deste colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 4 de outubro de 2017.

Ministro VITAL DO RÊGO
Relator

ACÓRDÃO Nº 2203/2017 – TCU – Plenário

1. Processo TC 006.678/2017-3.
2. Grupo II – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria.
3. Responsáveis: Francisco Dreno Viana da Silva (260.231.213-49); Silvério de Paiva Freitas Junior (087.067.257-67); Tulio Bessa Almeida Gonçalves (955.572.373-72).
4. Entidade: Universidade Federal do Cariri (UFCA).
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidades Técnicas: Secretaria de Controle Externo no Estado do Ceará (Secex-CE); Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana (SeinfraUrbana).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria realizada na Universidade Federal do Cariri, com o objetivo de verificar a regularidade das obras de implantação da referida universidade nas cidades de Juazeiro do Norte/CE e Crato/CE;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. determinar à Universidade Federal do Cariri, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que informe as providências adotadas para sanar a falta de sincronia entre a execução das obras civis e a instalação e testes dos elevadores e aparelhos de ar condicionado, no âmbito dos Contratos 9/2015, 15/2015 e 9/2016, e encaminhe a cadeia de responsabilidade pela autorização e condução desses certames, bem como dos contratos deles decorrentes (tanto das obras civis quanto dos equipamentos licitados em separado), de modo a verificar responsabilidade por eventuais atrasos na autorização e na condução da licitação e do contrato deles decorrentes, com risco de conclusão das obras civis sem que esses equipamentos indispensáveis ao perfeito funcionamento do empreendimento estejam instalados.

9.2. dar ciência e determinar à Universidade Federal de Cariri (UFCA) que apresente na próxima prestação de contas os mecanismos de controle instituídos para evitar a ocorrência das seguintes impropriedades nos contratos a seguir indicados:

9.2.1. alterações contratuais, mesmo com efeito financeiro nulo, desacompanhadas de justificativas técnicas e jurídicas, das composições dos preços novos e da demonstração da manutenção do desconto advindo da licitação, além de inviabilizar a fiscalização a cargo dos controles internos e externo, identificadas nos Contratos 6/2015 e 9/2015, caracterizam infração aos arts. 65 da Lei 8.666/1993 e art. 3º, c/c arts. 14 e 15, todos do Decreto 7.983/2013 e podendo sujeitar os responsáveis a pena prevista no art. 58 da Lei 8.443/1992 (achado 1);

9.2.2. a efetivação de dois replanilhamentos (frutos do 1º Aditivo, firmado em 27/1/2016, e do 4º Aditivo, firmado em 6/3/2017) ocorridos no Contrato 6/2015 (correspondente à Construção de uma Residência Universitária, três quadras esportivas cobertas com vestiários - 8ª Etapa Juazeiro do Norte - UFCA, sendo uma das quadras no Centro de Ciências Agrárias Campus Crato), promoveu mudanças substanciais em itens representativos do projeto original licitado, resultando em alterações contratuais superiores ao limite de 25%, em ofensa ao § 1º do art. 65 da Lei 8.666/1993 e à jurisprudência do TCU (Acórdãos 2.157/2013 TCU Plenário e 1.981/2009 TCU Plenário) (achado 2); e

9.2.3. a ausência de motivação para a adoção de preços unitários distintos para itens semelhantes licitados em períodos próximos, conforme observado nas licitações que resultaram nos Contratos 9/2015, 9/2016 e 15/2015, caracteriza infração ao **caput** do art. 2º, da Lei 9.784/1999, podendo sujeitar os responsáveis a pena prevista no art. 58 da Lei 8.443/1992.

9.3. autorizar a Secex/CE a monitorar a determinação supra e a realizar as diligências e audiências que se fizerem necessárias.

10. Ata nº 40/2017 – Plenário.

11. Data da Sessão: 4/10/2017 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2203-40/17-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, José Múcio Monteiro, Ana Arraes e Vital do Rêgo (Relator).

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
RAIMUNDO CARREIRO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral