



**PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO
SECRETARIA FEDERAL DE CONTROLE INTERNO**

RELATÓRIO DE AÇÃO DE CONTROLE - FISCALIZAÇÃO

Nº RELATÓRIO : 241354
FUNCIONAL PROG.: 12 363 0136 0001 0001
EXPANSÃO DA REDE FEDERAL DE ED. PROFISSIONAL E
TECNOLÓGICA
UN. JURID. TCU : IF GOIANO
UN. EXAMINADA : IF GOIANO - REITORIA
MUNICÍPIO : IPORA
UF : GO
P. FISCALIZAÇÃO: 01Abr2010 A 01Dez2010

I - DESCRIÇÃO DOS TRABALHOS

1. Os trabalhos foram realizados junto à Unidade Examinada, em estrita observância às normas de fiscalização aplicáveis ao Serviço Público Federal. Para subsídio à realização dos trabalhos, foram empreendidas as seguintes ações prévias:

- Levantamento dos dados registrados no SIMEC;
- Levantamento dos dados registrados no SIAFI e no sítio ComprasNet;
- Solicitação prévia dos documentos que foram objeto de análise.

2. As seguintes ações de fiscalização foram desenvolvidas pela equipe ao longo dos trabalhos de campo:

- Análise da documentação solicitada;
- Verificação "in loco" da obra.

II - RESULTADO DOS EXAMES

3 EXPANSÃO DA REDE FED. DE EDUC. PROFIS. E TEC.

3.1 EXPANSÃO DA REDE FED. DE EDUC. PROFIS. E TEC.

3.1.1 ASSUNTO - CONTRATOS DE OBRAS, COMPRAS E SERVIÇOS

3.1.1.1 INFORMAÇÃO: (002)

O objeto desta ação de controle foi a verificação da regularidade do projeto básico e da orçamentação das obras de reforma de imóveis já existentes no local onde será instalado o Campus de Iporá, bem como construção de guarita e garagem.

Observamos que da documentação apresentada consta justificativa que,

embora sucinta, informa sobre a execução das obras de reforma de imóveis o local onde está sendo construído o Campus de Iporá no âmbito do programa Expansão (fls. 01 do Plano de Trabalho encaminhado à SETC/MEC). Em 16/04/2009, foi publicada a Portaria 111/2009/SETEC/MEC liberando os recursos necessários para a obra.

Por meio do Ofício nº 143/2009/GAB, de 16/09/2009, o IF Goiano apresentou à CGU/Regional/GO, a relação de obras financiadas com recursos do EXPANSÃO.

Conforme verificamos, não há um documento denominado plano de adesão contendo a relação das obras a serem financiadas com recursos do EXPANSÃO. Tal relação é encontrada no SIMEC.

As obras de reforma de imóveis no local onde está sendo construído o Campus de Iporá, é parte da lista de obras financiadas com recursos do EXPANSÃO, conforme Ofício nº 143/2009/GAB e encontra-se, também, no SIMEC.

Diante disso, concluímos que as obras em questão estão regularmente incluídas no plano de expansão do MEC.

3.1.1.2 CONSTATAÇÃO: (003)

Deficiência na elaboração das planilhas orçamentárias e dos memoriais descritivos.

Em relação ao projeto básico, o IF Goiano apresentou os seguintes documentos correspondentes às obras de reforma no Campus de Iporá (Volumes 1 a 2 do Processo 23000.134579/2008-74): - Projetos: arquitetônico, estrutural, elétrico, hidro-sanitário e de incêndio; orçamentos; cronogramas; especificações; e memoriais descritivos.

Os dados contidos nesses documentos apresentaram algumas deficiências, embora, a grosso modo, possam ser considerados como suficientes para apresentar ao licitante as informações básicas necessárias à composição dos preços e à execução das obras.

Nesse sentido, verificamos que alguns itens das planilhas orçamentárias de cada bloco que sofreria reforma (quadra de esportes, casas 1, 2 e 3) ou seria construído (garagem e guarita) apresentam definição inadequada de unidade de medida ou aglutinação de vários serviços e materiais em apenas um item, apresentando, assim, um custo unitário que, a princípio, não reflete a realidade do serviço. Entre outros, como exemplo, citamos:

- Instalações provisórias: Este item consta das planilhas orçamentárias com a mesma descrição, sendo que em três delas a área dessas instalações é mesma (10,00 m²), entretanto cada planilha apresenta um preço unitário diferente. A princípio, entendemos que o item instalação provisória deveria ter sido cotado em termos de área e não em termos de unidade como verificado, de forma que fosse possível ratear o quantitativo em metros quadrados das instalações provisórias de acordo com o porte de cada bloco, mantendo-se, entretanto, o mesmo preço unitário. Embora a obra fosse composta de seis diferentes blocos, as instalações provisórias atenderam a todos eles;

- Administração, máquinas e ferramentas, consumo de água e energia e transportes: Todos esses itens de serviço apresentam situações semelhantes às expostas acima. Os itens sob análise foram cotados em termos de unidade, apresentando um preço unitário diferente em cada planilha, quando deveriam ter sido cotados, por exemplo, em termos de custo/mês, de forma que fosse possível ratear o seu custo de acordo com o porte de cada bloco, mantendo-se, entretanto, o mesmo preço unitário para cada um deles. Embora a obra fosse composta de seis diferentes blocos, todos esses itens eram comuns a todos eles;

- Ferro 5/8" - 1/2" - 3/8" - 5/16" e 5,0 mm: Embora a partir dos projetos se pudesse identificar as quantidades de cada tipo de aço a ser usado nas obras, as planilhas orçamentárias os trouxeram aglutinados em apenas um item, mascarando o custo real de cada um; Verificamos, ainda, que junto a cada planilha orçamentária consta um documento denominado de "Memorial Descritivo". Tal documento deveria conter o detalhamento dos itens de serviço que, na planilha orçamentária, não pudessem ser apresentados de forma objetiva, de modo a garantir um perfeito entendimento de suas características, tais como:

- aspectos que necessitam de detalhamento técnico apurado;
- serviços que englobam diferentes materiais;
- serviços cujo título é por demais vago ou genérico.

Da análise desses memoriais em conjunto com os projetos e com as planilhas orçamentárias, verificamos que diversos itens de serviço não apresentam descrição adequada, dificultando o entendimento de suas características ou os materiais que deveriam ser usados. Entre outros, como exemplo, citamos os seguintes itens constantes das planilhas orçamentárias:

- item 5.1.1 Estrutura para telhado;
- item 8.1.4 Prumadas gerais;
- item 8.1.5 Enfição;
- item 8.1.6 Tomadas, Interruptores e disjuntores;
- item 8.2.1.3 Distribuição.

Cabe acrescentar que, para alguns desses itens, a nossa análise foi facilitada pela apresentação da memória de cálculo da orçamentação realizada pela empresa vencedora da licitação, entretanto essa memória não fez parte dos anexos do edital da licitação e nem possui informações completas sobre todos os itens de serviço que compõem a planilha orçamentária licitada. Além disso, observamos que vários itens de serviço apresentam diferenças entre o que consta das planilhas orçamentárias e o que consta da memória de cálculo da orçamentação. Entre outros, como exemplo, citamos os seguintes itens:

- item 2.2.8 e 3.3 Formas tábua utilização 3x: Na planilha orçamentária é indicada uma reutilização de três vezes e na orçamentação de duas vezes;

- item 3.2 Ferro 5/8" - 1/2" - 3/8" - 5/16" e 5,0 mm: Na planilha orçamentária não são especificados diversos diâmetros das barras de aço, já na orçamentação é indicado apenas aço CA-50 de 8mm.

Por meio do Ofício 172/2010/AI/IF Goiano, de 07/06/2010, O IF Goiano apresentou justificativas e novos esclarecimentos sobre esta

constatação. Como a resposta da Entidade foi dividida em itens, para uma melhor compreensão, intercalaremos cada item da resposta com a nossa análise:

Instalações Provisórias e Administração

RESPOSTA

"O IF Goiano - Campus Rio Verde - GO, administrador das obras mencionadas sempre elabora suas licitações de obras com o maior zelo e responsabilidade, principalmente quando se refere à trabalhos técnicos. Os projetos básicos, memoriais descritivos, especificações técnicas, orçamentos discriminativos, resumo dos orçamentos e cronogramas referentes às reformas e obras novas, localizadas e construídas no Campus de Iporá - GO foram, elaborados por terceiros, que utilizaram as formatações das planilhas da Caixa Econômica Federal para apresentação dos orçamentos, memoriais descritivos, cronogramas e especificações técnicas. O que passo a analisar são os problemas que esta engenheira teve ligação direta com as elaborações orçamentárias e apresentações enviadas a este departamento de engenharia. Os orçamentos referentes à primeira etapa das obras do Campus de Iporá - GO, reformas e obras novas, são individualizados por obras, sendo: um para a casa 1, um para a casa 2, um para a casa 3, um para a garagem e um para a guarita. Esta engenheira civil, que acompanhou tais processos, entende que em todos os orçamentos, que são individuais para cada obra, se faz necessário constatações de prestações de serviços e de suportes para agilização das execuções dos mesmos, tais como: materiais, mão de obra e administração (refeição, transportes de pessoal, engenheiro civil, encarregados, mestre de obras, etc). Os orçamentos referentes a este item - instalações provisórias, administração, etc, foram elaborados sobre o processo de execução das obras em geral, isto é, referentes a esta primeira etapa. Trocando idéia com os demais profissionais envolvidos, achou-se por bem ratiar (SIC) os custos das instalações elaboradas em geral, entre as obras novas e as reformas e isto foi feito através das análises de dificuldades de execuções que cada obra apresentava e a sua área em m². A empresa ganhadora da licitação, ora em questão, construiu o seu setor administrativo em um só lugar, (localizado na avenida de entrada da guarita, perto das reformas - final da avenida - parte superior) e era constituído de uma sala para contador e demais funcionários administrativos, um escritório para os profissionais técnicos da empresa - engenheiros, encarregados (SIC), mestre de obras, etc, um banheiro geral para os homens e um banheiro geral para as mulheres, um escritório com banheiro para a administração do IF Goiano - Campus Rio Verde e Iporá - GO, um almoxarifado, uma área para refeições. Desta forma, a utilização da descrição como unidade, foi para se referir ao ratiamento (SIC) correspondente de cada obra, pois se a mesma fosse citada como metro quadrado (m²), ele não poderia apresentar apenas 10,00 m² por obra e sim, bem maior, para suprir as necessidades de instalações provisórias, administração, transporte, refeições, etc e o custo ficaria bem maior, o que, notoriamente, daria prejuízo aos cofres da união."

ANÁLISE

Analisando a resposta apresentada, conclui-se que para os todos os blocos construídos as instalações provisórias foram comuns e que houve a decisão de ratear o custo dessas instalações entre os blocos,

levando-se em consideração as "dificuldades de execuções que cada obra apresentava e a sua área em m²". Sobre essa decisão não cabe, da nossa parte, questionamento, haja vista que entendemos ter sido a mais acertada. Não obstante, o rateamento do custo deveria ter refletido, também, na área da instalação provisória que seria informada na planilha de custos unitários de cada bloco. Da maneira que foram apresentadas, as planilhas orçamentárias indicam que cada bloco teria uma instalação provisória diferente e cada uma com custo diferente, fato que não ocorreu. Por exemplo, no orçamento para a construção da garagem, o custo unitário das instalações provisórias, que foi informado que seria de 10m², foi de R\$ 700,00, já para a reforma da Casa 1, informando que seria de 50,82m², o custo unitário informado foi de R\$ 7.000,00.

A constatação foi no sentido de que o item instalação provisória deveria ter sido cotado em termos de área e não em termos de unidade, conforme verificado, de forma que fosse possível ratear o quantitativo em metros quadrados das instalações provisórias de acordo com o porte de cada bloco, mantendo-se, entretanto, o mesmo preço unitário por m². Apesar de o Gestor não ter apresentado justificativas quanto à ausência de unidade mensurável para os itens administração, máquinas e ferramentas, consumo de água e energia e transportes, ressaltamos que se trata da mesma irregularidade, ou seja, a ausência de unidade factível de forma a mensurar o custo unitário dos serviços contratados.

Diante do exposto, as justificativas apresentadas apenas reforçam a conclusão de que houve falha na elaboração das planilhas orçamentárias em relação ao item instalações provisórias.

Aglutinação dos Aços

RESPOSTA

"Em relação à aglutinação dos aços, é costume dos profissionais da área de engenharia, referirem-se à unidade de aços, em kilos (SIC), necessários para as execuções das obras; tanto isto é verdade que a própria Caixa Econômica Federal apresenta e aceita, através de seu departamento técnico de engenharia, a utilização de tal unidade; entende-se que as empresas devem e tem que analisar cada projeto, apresentado na pasta técnica do edital de licitação e, levantar se os custos e quantitativos apresentados na licitação estão de acordo com a necessidade real e ainda, apresentarem seus preços de acordo com os seus levantamentos. Estes, normalmente, podem abaixar e podem se elevar, de acordo com as planilhas de cada uma. Por isso que a concorrência acata o menor preço e até hoje não houve nenhuma reclamação com tal unidade. Quanto a mascarar, verifica-se que nos projetos, os aços que foram utilizados estão devidamente discriminados nos seus quantitativos, metros lineares e pesos em kilos (SIC). Não se compra ferros/aços para construção por barras e sim por kg. Os engenheiros possuem tabelas de conversão de ml para kg de ferros/aço, específicos da construção civil."

ANÁLISE

Não há na nossa constatação questionamento sobre a unidade utilizada para a cotação dos aços (quilos), portanto a justificativa apresentada não se aplica ao fato constatado: aglutinação dos diferentes tipos de

aço em um único item na planilha orçamentária.

Tal aglutinação somente faria algum sentido se o custo do quilo do aço fosse o mesmo para qualquer tipo de aço, independentemente da sua especificação. Verificando qualquer tabela de preços, sobretudo o SINAPI, observa-se uma variação significativa entre os diversos tipos de aço utilizados em obras. Por exemplo, o custo do aço CA-50 de 1/4 é diferente do custo do aço CA-50 de 1/2 e assim por diante.

Adicionalmente, cabe ressaltar que nas obras públicas as planilhas orçamentárias devem trazer os quantitativos e os custos unitários individualizados para cada item de serviço. Assim, por exemplo, o quantitativo e o custo do aço CA-50 de 1/4'' deve estar separado do quantitativo e do custo do aço CA-50 de 1/2''.

Quanto à alegação de que "as empresas devem e tem que analisar cada projeto apresentado na pasta técnica", embora absolutamente verdadeira, não pode ser aceita para justificar a elaboração de planilhas orçamentárias incompletas ou deficientes, posto que em nada altera a responsabilidade da administração de elaborar as planilhas orçamentárias de forma completa, com a discriminação de cada item de serviço.

Documentos Memorial Descritivo e Especificações Técnicas

RESPOSTA

"Quanto ao documento denominado "memorial descritivo", ele é complemento dos documentos "especificações técnicas" e dos "projetos". Quando falta alguma informação em algum deles, os outros, normalmente as possuem. Portanto, esses documentos contêm os aspectos que necessitam de detalhamentos técnicos apurados, os serviços que englobam diferentes materiais, os serviços cujo título é por demais vago ou genérico, tipo marca, classe - econômica, extra ou alta, por exemplo. Na especificação técnica, no item estrutura, está mencionada: metálica - é de responsabilidade técnica de quem fabrica estruturas metálicas ou a empresa ganhadora da licitação assumir a execução, como foi o caso deste processo, onde a empresa HF Empreendimentos e Engenharia LTDA, assumiu a responsabilidade técnica das execuções dos serviços referentes às estruturas metálicas.

- No item prumadas gerais, utilizadas para redes elétricas e hidro-sanitárias, diz respeito aos conduítes de PVC (mangueira rígida preta para elétrica ou tubo PVC marron (SIC) para hidro ou tubo PVC branco para sanitário) e suas dimensões são encontradas nos projetos de referências - onde tiver tomadas e interruptores - as alturas dos mesmos, expressas nas legendas, nos fornecem as medidas das prumadas e onde tiver registros, válvulas, torneiras, etc, as alturas dos mesmos, também nos fornecem as alturas das prumadas, conseqüentemente as dimensões dos tubos.

- No item enfição, as mesmas dimensões das alturas, nos fornecem as quantidades de fios, de acordo com que será instalado - por exemplo: tomadas (três pernas de fios x a medida das prumadas mais a medida em linha reta e a descida até o quadro de distribuição, e assim sucede o mesmo tipo de cálculo para interruptores e para os tubos da hidro-sanitário).

- Tudo o que foi explanado neste item são levantamentos que deverão, sempre, ser feitos por profissionais habilitados da área de construção
- engenheiros civis e arquitetos, pois, os mesmos, já estão treinados e possuem conhecimento para tal e não encontram problemas de interpretação nos projetos, memoriais descritivos e especificações técnicas. Além do mais, o edital de licitação previa a visita técnica para esclarecimentos de dúvidas, o que foi feito.
- Quanto as formas, utilização 3x, é o comum na sua nomenclatura e utilização. Provavelmente (SIC) o termo 2x, foi erro de digitação.
- Mais uma vez, quanto aos ferros/ aços para construção civil, não é comum utilizar especificação nos orçamentos porque as mesmas são citadas nos projetos estruturais e são estes mais utilizados durante as construções. Para os aços, também, os levantamentos são realizados por profissionais da área de construção, pois, os mesmos já possuem este conhecimento, portanto, esta engenheira civil verificou nas planilhas orçamentárias referentes a este processo - reformas e obras e este item não condiz com que foi constatado, uma vez que, tem aço 3/8 " / 5/16", 5,00 mm e arame n. 18."

ANÁLISE

Primeiramente, cabe ressaltar que, a despeito das justificativas apresentadas pelo Gestor, a orçamentação (planilha orçamentária) tem como objetivo servir como modelo para a Administração fixar os critérios de aceitabilidade de preços, total e unitários, no edital, sendo a principal referência para a análise das propostas das empresas participantes da licitação. Por conseguinte, independente das alegações do Gestor quanto à compreensão dos itens e dos quantitativos por meio da interpretação dos projetos das obras, a determinação da Lei 8.666/93 é de que as obras e os serviços somente poderão ser licitados quando existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários (inciso II, § 2º, do art. 7º).

Na constatação apontada pela equipe, o que se verificou foi a ausência, no memorial descritivo (complemento do documento de especificações técnicas), mesmo para aqueles itens apresentados de forma vaga ou genérica, de especificações suficientes para os materiais, equipamentos e serviços a serem utilizados na obra, com o objetivo de determinar o desempenho técnico esperado pelo IF Goiano. Todavia, no entendimento da equipe de auditoria, no caso de haver, nos projetos, o detalhamento dos itens supramencionados, conforme argumenta o Gestor, a planilha orçamentária, obrigatoriamente, deveria contemplá-lo, em atendimento ao expresso no inciso II, §2º, art. 7º da Lei 8.666/93.

Deve-se ressaltar, ainda, que, no caso de obras públicas, a documentação técnica não está destinada exclusivamente aos engenheiros e arquitetos responsáveis pela obra em si, mas também ao gestor responsável pela autorização da contratação, ao setor financeiro responsável pelos pagamentos e aos órgãos de controle responsáveis pela fiscalização do gasto público. A documentação técnica destina-se, ainda, a propiciar ou reforçar, aos olhos dos cidadãos leigos, a transparência dos atos praticados, razão maior pela qual as planilhas orçamentárias devem apresentar um nível de detalhamento adequado,

evitando-se a aglutinação de itens ou a apresentação de dados por demais sintéticos que não permitam uma aferição adequada.

Não obstante as prerrogativas dos profissionais de engenharia e arquitetura, a obediência às normas que regem a questão, como, por exemplo, a existência de planilha orçamentária detalhada e de composição de todos os custos unitários deve ser atendida.

Diante do exposto, não acatamos as justificativas apresentadas pelo Gestor.

3.1.1.3 INFORMAÇÃO: (004)

O IF Goiano apresentou os ARTs dos projetos. Conforme conferência realizada na página da internet do CREA/GO, verificamos que os ARTs apresentados são válidos e estão registrados em nome dos respectivos projetistas.

3.1.1.4 CONSTATAÇÃO: (005)

Ausência das memórias de cálculo dos quantitativos de materiais e serviços.

Não foram apresentadas as memórias de cálculo dos quantitativos, o que verificamos foi que alguns dos quantitativos encontram-se informados nas plantas referentes a cada projeto.

Diante disso, comparamos, por amostragem, os quantitativos da planilha orçamentária com as tabelas de quantitativos existentes nos projetos e verificamos que, embora possam ser identificadas correspondências, parte das tabelas existentes nos projetos não são completas e não possibilitam uma análise segura dos quantitativos utilizados na orçamentação.

Sendo assim, não nos foi possível realizar uma comparação efetiva dos quantitativos previstos na planilha orçamentária com os quantitativos considerados nas memórias de cálculo, de modo a formar opinião sobre a compatibilidade entre eles.

Mediante o Ofício nº 172/2010/AI/IF Goiano, de 07/06/2010, em resposta à Solicitação de Fiscalização 002, de 24/05/2010, o Instituto apresentou a seguinte justificativa:

"As planilhas quantitativas dos cálculos de levantamentos foram elaboradas pelos engenheiros responsáveis pelos projetos, sob orientação da Engenheira Maristela Caetano. Não exigimos a sua apresentação."

Diante da justificativa apresentada, entendemos que o Instituto deve exigir, nas licitações, a apresentação das memórias de cálculo dos quantitativos de materiais e serviços.

3.1.1.5 INFORMAÇÃO: (006)

Das planilhas orçamentárias apresentadas consta a indicação de um BDI de 20%, porém, ao contrário da necessidade apontada no procedimento elaborado pela DSEDU/SFC/CGU, não há informação sobre a sua composição.

A rigor, não caberia ao IF Goiano detalhar a composição do BDI na planilha orçamentária por ela elaborada para embasar a licitação, mas apenas estimá-lo para efeito de previsão do montante a ser gasto na obra. Cabe lembrar que o BDI é, por natureza, variável, cabendo a cada licitante detalhar as suas próprias despesas indiretas.

III - CONCLUSÃO

Em decorrência dos exames realizados e dos fatos constatados descritos neste relatório, concluímos o seguinte:

- Sobre o objeto fiscalizado:

VERIFICAMOS A EXISTÊNCIA DE PROJETO BÁSICO E DO ORÇAMENTO CORRESPONDENTE.

- Sobre o objetivo:

VERIFICAMOS QUE O PROJETO BÁSICO E O ORÇAMENTO PRÉVIO ATENDEM À LEGISLAÇÃO RESPECTIVA, ENTRETANTO A PLANILHA ORÇAMENTÁRIA E O MEMORIAL DESCRITIVO APRESENTAM DEFICIÊNCIAS.

Em síntese, os exames realizados não indicaram a existência de irregularidades ou falhas graves, não demandando, no âmbito da Ordem de Serviço 241354/ATIVA, novas ações de controle.

Relatório Concluído em 01 DE Dezembro DE 2010.



Chefe da CGU-REGIONAL/GO

