
RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO - SINTÉTICO

TC 002.195/2014-3

Fiscalização 31/2014

DA FISCALIZAÇÃO

Modalidade: conformidade

Ato originário: Acórdão 3.143/2013 - Plenário

Objeto da fiscalização: Implantação da Univ. Federal da Integração Latino-Americana

Funcional programática:

- 12.364.2032.11G1.0041/2014 - Implantação da Universidade Federal da Integração Latino-Americana - UNILA - No Estado do Paraná

Tipo da obra: Edificação - Edifícios Administrativos

Período abrangido pela fiscalização: 6/7/2011 a 6/6/2014

DO ÓRGÃO/ENTIDADE FISCALIZADO

Órgão/entidade fiscalizado: Universidade Federal da Integração Latino-Americana

Vinculação (ministério): Ministério da Educação

Vinculação TCU (unidade técnica): Secretaria de Controle Externo no Estado do Paraná

Responsáveis pelo órgão/entidade:

nome: Josue Modesto dos Passos Subrinho

cargo: Reitor

período: a partir de 25/7/2013

nome: Helgio Henrique Casses Trindade

cargo: ex-Reitor

período: 26/2/2010 a 24/7/2013

Outros responsáveis: vide rol na peça:

Rol de Responsáveis

PROCESSO DE INTERESSE

- TC 002.195/2014-3

RESUMO

Trata-se de auditoria realizada na Universidade Federal da Integração Latino-Americana (Unila), no período compreendido entre 3/2/2014 e 30/6/2014.

A presente auditoria teve por objetivo fiscalizar a obra de implantação do *campus* da Unila, no município de Foz do Iguaçu/PR. A obra já havia sido fiscalizada no Fiscobras 2012 (TC 004.743/2012-1, Fiscalização n. 152/2012) apresentando irregularidades referentes a sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado, deficiência na apresentação das informações constantes da planilha orçamentária do contrato, projetos básico e executivo deficientes e ausência de termo aditivo formalizando alterações das condições inicialmente pactuadas.

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 da adequação do projeto executivo, da conformidade da execução dos contratos e da compatibilidade dos preços dos serviços com os valores de mercado.

Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União e com observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU. Durante o planejamento e a execução do presente trabalho, foram levantadas informações a respeito do andamento das obras de implantação do *campus* por meio de ofícios de requisição endereçados à universidade, reuniões realizadas com os gestores, bem como análise a relatórios do controle interno. Para responder às questões de auditoria levantadas e elaborar a matriz de planejamento e achado, foram utilizadas técnicas de análise documental, entrevistas, conferência de cálculo e inspeção física.

As principais constatações deste trabalho foram:

- 1) Existência de atrasos injustificáveis nas obras (achado 3.1);
- 2) Formalização de termo aditivo, a título de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, fora das hipóteses legais (achado 3.2);
- 3) Execução de serviços com qualidade deficiente (achado 3.3);
- 4) Acréscimos ou supressões em percentual superior ao legalmente permitido (achado 3.4); e
- 5) Contratação irregular por inexigibilidade de licitação (achado 3.5).

O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R\$ 265.396.530,27, referente aos contratos 016/2011-Unila - após o 6º Termo Aditivo (contrato de execução das obras) e 012/2013-Unila (contrato de consultoria em orçamentação).

Entre os benefícios estimados desta fiscalização, podem ser mencionadas as melhorias na forma de atuação do órgão fiscalizado, o aumento na transparência da gestão e fiscalização da obra, o aumento da expectativa de controle, bem como a identificação de possíveis fatos causadores de danos ao erário nas obras de implementação do *campus* da Unila, sendo o total de benefícios quantificáveis desta auditoria estimado em R\$ 13.979.369,75 (data base: mar/2011).



As propostas de encaminhamento para as principais constatações contemplam oitivas da Unila e de contratadas, bem como determinação à Unila.

S U M Á R I O	
Título	Página
1 - APRESENTAÇÃO	5
2 - INTRODUÇÃO	6
2.1 - Deliberação que originou o trabalho	6
2.2 - Visão geral do objeto	6
2.3 - Objetivo e questões de auditoria	8
2.4 - Metodologia Utilizada	9
2.5 - Volume de recursos fiscalizados	9
2.6 - Benefícios estimados da fiscalização	9
3 - ACHADOS DE AUDITORIA	9
3.1 - Existência de atrasos injustificáveis nas obras e serviços. (IG-C)	9
3.2 - Formalização de termo aditivo objetivando o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, fora das hipóteses legais. (IG-C)	39
3.3 - Execução de serviços com qualidade deficiente. (IG-C)	45
3.4 - Acréscimos ou supressões em percentual superior ao legalmente permitido. (IG-C)	54
3.5 - Contratação irregular por dispensa ou inexigibilidade. (IG-C)	57
4 - ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DOS GESTORES	64
5 - CONCLUSÃO	65
6 - PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO	69
7 - ANEXO	71
7.1 - Dados cadastrais	71
7.1.1 - Projeto básico	71
7.1.2 - Execução física e financeira	71
7.1.3 - Contratos principais	73
7.1.4 - Contratos secundários	74
7.1.5 - Histórico de fiscalizações	74
7.2 - Deliberações do TCU	75
7.3 - Despacho do Ministro Relator.	76
7.4 - Anexo Fotográfico	78

1 - APRESENTAÇÃO

Trata-se de fiscalização realizada nas obras de implantação do campus da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (Unila), localizada em Foz do Iguaçu (PR), em cumprimento ao Acórdão 3.143/2013-TCU-Plenário (processo administrativo sigiloso de seleção de obras do Fiscobras 2014).

A Unila foi criada por meio da Lei 12.189, de 12 de janeiro de 2010, com objetivo de ministrar ensino superior, desenvolver pesquisa e promover a extensão universitária, tendo como missão institucional específica formar recursos humanos aptos a contribuir com a integração latino-americana, com o desenvolvimento regional e com o intercâmbio cultural, científico e educacional da América Latina, especialmente no Mercado Comum do Sul - Mercosul.

Em 16 de agosto de 2010, a universidade iniciou suas atividades instalada provisoriamente no Parque Tecnológico de Itaipu com 200 alunos de diferentes nacionalidades.

O terreno, bem como os projetos básico e executivo para a construção do campus da Unila foram objeto de doação da empresa Itaipu Binacional.

Para a elaboração dos projetos básico e executivo de arquitetura, de estruturas e de instalações complementares das obras do campus da Unila, Itaipu contratou a empresa de Arquitetura e Urbanismo Oscar Niemeyer S/C LTDA.

A partir da homologação dos projetos foi lançado edital de concorrência pública n. 01/2010, publicado em 15 de dezembro de 2010, logrando-se vencedor do referido certame o consócio Mendes Júnior - Schahin. Para implantação do campus foi firmado o Contrato 016/2011 em 7 de junho de 2011.

A estratégia adotada pela Administração (Ministério da Educação e Unila) para a implantação do campus foi a divisão da obra em duas etapas. Dessa maneira, o Contrato 016/2011 abarcava a primeira delas, estipulando para 26 de maio de 2013 a previsão inicial de conclusão (23 meses de obras). Entretanto, atualmente seu objeto está aproximadamente 42% concluído.

O Contrato 016/2011 foi objeto de fiscalização deste Tribunal de Contas no âmbito do Fiscobras 2012. Os achados relatados na fiscalização se referiam a sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado, deficiência na apresentação das informações constantes da planilha orçamentária do contrato, projetos básico e executivo deficientes e ausência de termo aditivo formalizando alterações das condições inicialmente pactuadas. À época, o 1º termo aditivo não havia sido assinado, estando em fase de aprovação interna na Unila.

A fiscalização deu origem ao Acórdão nº 3.650/2013-TCU-Plenário, no qual foi determinado (i) à Unila que encaminhasse ao Tribunal quadro consolidado das alterações no contrato 16/2011-Unila que tenham impactado a planilha orçamentária, evidenciando a manutenção do desconto obtido no procedimento licitatório, e (ii) à unidade técnica, no âmbito do Fiscobras 2014, a inclusão de nova análise sobre as informações apresentadas pela universidade em virtude das determinações do acórdão em questão.

Importância socioeconômica

A Unila tem por missão contribuir para a integração solidária e a construção de sociedades na América Latina e Caribe mais justas, com equidade econômica e social, por meio do conhecimento compartilhado e da geração, transmissão, difusão e aplicação de conhecimentos produzidos pelo ensino, a pesquisa e a extensão, de forma indissociada, integrados na formação de cidadãos para o exercício acadêmico e profissional e empenhados na busca de soluções democráticas aos problemas latino-americanos.

Dentro desse contexto de uma universidade recém-instaurada, se insere a construção do campus que servirá de sede permanente para as atividades da Unila. No segundo semestre de 2013, a universidade possuía 880 alunos matriculados, distribuídos em 16 cursos de graduação. Para isso contava com um quadro de 143 professores e 226 funcionários, conforme relatório de gestão 2013.

A partir do segundo semestre de 2014 a Unila pretende oferecer 24 novos cursos, receber 1.990 alunos e contar com um total de 700 servidores. Para isso, a universidade demandará a locação de mais espaços para abrigar salas de aulas, laboratórios e escritórios administrativos.

Com a entrega do futuro campus, a universidade será capaz de atender aproximadamente 10.000 alunos por ano, oferecendo o desenvolvimento de pesquisas e extensão universitária para a comunidade de Foz do Iguaçu/PR.

2 - INTRODUÇÃO

2.1 - Deliberação que originou o trabalho

Em cumprimento ao Acórdão 3.143/2013 - Plenário (processo administrativo sigiloso), realizou-se auditoria na Universidade Federal da Integração Latino-Americana, no período compreendido entre 3/2/2014 e 30/6/2014.

Entre as razões que motivaram a presente auditoria, destacam-se a materialidade dos valores envolvidos, a relevância do empreendimento no cenário nacional de políticas públicas de ensino superior e relações exteriores, bem como o risco envolvido, tendo em vista o expressivo atraso nas obras de implementação do campus da universidade.

2.2 - Visão geral do objeto

O campus da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (Unila) servirá de sede física permanente para o seu funcionamento. Esse empreendimento conta com projeto arquitetônico de autoria do escritório do arquiteto Oscar Niemeyer e está localizado próximo à Barragem de Itaipu, na cidade de Foz do Iguaçu/PR. O objetivo principal do campus é atender aproximadamente 10.000 alunos por ano. Para isso, a universidade espera contar com 500 professores.

O futuro campus contará com nove edificações, quais sejam: um bloco de salas de aulas, com 3 andares, e diretórios acadêmicos com área de 34.671,72 m²; um restaurante universitário cuja área é de 9.352,22 m²; um edifício central para abrigar a parte administrativa da universidade, com 23 andares e

com área de 27.926,02 m²; um bloco para sediar o conselho universitário, anexo ao edifício central, com 490,87 m²; uma biblioteca com 12.854,70 m²; um prédio de laboratórios que possui área de 37.023,20 m²; um teatro com 12.713,57 m²; um centro de recepção que tem área de 2.612,50 m² e, por fim, uma central de utilidades e sua respectiva galeria técnica, ambas enterradas, que centralizarão equipamentos de ar-condicionado, subestações elétricas, central de vácuo (para esgoto sanitário) e reservatórios de água, com área total de 8.441,85 m². Todas essas edificações totalizam área construída bruta de 146.648,97 m².

Além disso, o campus contará com passarelas interligando todas as edificações referidas e com um estacionamento para 3.287 vagas.

A primeira etapa da obra, objeto principal desta auditoria, contempla parte do bloco de aulas (sem o respectivo anexo de diretórios acadêmicos), parte do edifício central (sem o anexo do conselho universitário), o restaurante universitário, a central de utilidades e parte da galeria técnica, totalizando área de construção da primeira etapa de 79.278,35 m². Para a execução dessa etapa foi firmado o contrato n° 16/2011-Unila.

O bloco de aulas caracteriza-se como um edifício de três pavimentos mais a cobertura, de projeção retangular com as extremidades retilíneas e a região central curva. Tem dimensões básicas em planta de quarenta metros de largura por trezentos metros de comprimento, com duas juntas de dilatação. As fundações projetadas originalmente foram, predominantemente, em tubulões escavados a céu aberto, assentados sobre o maciço rochoso encontrado na região (posteriormente alteradas para sapatas, conforme achado específico). O pavimento térreo é sob pilotis. Os pilares principais foram locados em duas linhas longitudinais, espaçadas de 25 m entre si. Ou seja, no sentido transversal há pares de pilares situados a cada 25 m nos terços extremos do prédio e quatro pares de pilares no terço central do prédio, com a mesma distância. Complementando essa estrutura, existem, nas extremidades do prédio, balanços de 7,5 m de extensão cada. A superestrutura dessa edificação é composta por painéis de lajes nervuradas de altura total de 90 cm com capa de 15 cm, apoiadas nos quatro bordos. As vigas transversais se caracterizam por terem vãos de 25 m e balanços de 7,5 m, e as vigas longitudinais possuem vãos contínuos de 25 m. A estrutura projetada originalmente foi em concreto armado, predominantemente, também contendo protensão em suas vigas de ambos os sentidos.

Para essa primeira etapa de execução, será construída toda a estrutura do prédio de aulas, bem como o acabamento arquitetônico externo de todas as fachadas. Porém, os acabamentos arquitetônicos e instalações internas serão construídos para metade do prédio de aulas. A outra metade dos acabamentos e das instalações internas não foi incluída nessa primeira etapa.

Por sua vez, o edifício central se compõe em planta baixa no formato de "H", estruturado em uma única peça. Essa edificação dispõe de subsolo, 23 pavimentos e cobertura, apoiados em linhas de pilares nos dois blocos principais, cuja altura total chega a 111,35 m. A parte central da estrutura que interliga os dois blocos principais contém as caixas dos elevadores e escadas. A concepção da estrutura foi em concreto armado, incluindo protensão para o viga longitudinal. Nas bordas externas perpendiculares às vigas protendidas, existem quatro paredes de "empena" que iniciam no primeiro pavimento e terminam na cobertura. A fundação prevista para esse edifício foi de sapatas e estacas-raiz. Nessa primeira etapa, serão executados toda a estrutura e o acabamento das fachadas externas. Os acabamentos internos se restringirão ao subsolo, ao pavimento térreo, do primeiro ao nono pavimento,

ao 23º pavimento e à cobertura. Ou seja, os acabamentos e instalações internas do 10º ao 22º pavimentos não foram incluídos no escopo do Contrato 016/2011-Unila.

O restaurante universitário consiste em uma edificação principal no formato de um cilindro com setenta metros de diâmetro e dois pavimentos. Atrás desse cilindro, foi projetado um anexo para a cozinha, que foi concebido como um segmento de coroa circular com diâmetro interno de setenta metros e externo de 110 m. A estrutura desse prédio é composta por painéis de lajes simples de 15 cm de espessura, apoiadas em dezesseis vigas radiais protendidas principais e outras dezesseis sem protensão. As fundações previstas para esse prédio foram em tubulões e estacas raiz. A primeira etapa contratada engloba o restaurante universitário integralmente.

Por fim, a central de utilidades e a galeria técnica. A central de utilidades foi projetada como uma edificação enterrada no formato retangular, com cinquenta metros por setenta metros, com altura de seis metros, cuja concepção estrutural básica é uma malha de pilares com espaçamento de cinco por cinco metros, painéis de lajes (sem vigas) com 20 cm de espessura, e, nas bordas, existem paredes de 25 cm de largura. Por sua vez, a galeria técnica foi idealizada como uma edificação igualmente enterrada em forma quadrada, dimensionada internamente em quatro metros por quatro metros, com paredes e lajes de 25 cm de espessura.

Para a 1º etapa, a central de utilidades será construída integralmente em toda a sua estrutura civil e instalada com os equipamentos necessários para o funcionamento da primeira etapa. Já a galeria técnica será limitada a atender as edificações da primeira etapa, excluída a construção dos trechos para atendimento dos prédios da biblioteca, laboratório e teatro.

A figura 1 a seguir ilustra de maneira sintética as duas etapas do empreendimento.



2.3 - Objetivo e questões de auditoria

A presente auditoria teve por objetivo fiscalizar a obra de implantação do campus da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (Unila), no município de Foz do Iguaçu/PR.

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:

- 1) Há projeto básico/executivo adequado para a licitação/execução da obra?
- 2) A formalização do contrato atendeu aos preceitos legais e sua execução foi adequada?
- 3) Os preços dos serviços definidos no orçamento da obra são compatíveis com os valores de mercado?

2.4 - Metodologia utilizada

Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT) e com observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU.

Durante o planejamento e a execução do presente trabalho, foram levantadas informações a respeito do andamento das obras de implantação do campus, por meio de ofícios de requisição endereçados à universidade, reuniões realizadas com o consórcio construtor, por iniciativa e pedido destes, e com os gestores da obra (com participação da empresa supervisora, Sistema PRI), bem como análise de relatórios do controle interno (CGU). Para responder às questões de auditoria levantadas e elaborar as matrizes de planejamento e achado, foram utilizadas técnicas de análise documental, entrevistas, conferência de cálculos e inspeção física.

2.5 - Volume de recursos fiscalizados

O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R\$ **265.396.530,27**. Valor referente aos contratos 016/2011-Unila - após o 6º Termo Aditivo (contrato de execução das obras) e 012/2013-Unila (contrato de consultoria em orçamentação).

2.6 - Benefícios estimados da fiscalização

Entre os benefícios estimados desta fiscalização, podem ser mencionadas as melhorias na forma de atuação do órgão fiscalizado, o aumento na transparência da gestão e fiscalização da obra, o aumento da expectativa de controle, bem como a identificação de possíveis fatos causadores de danos ao erário nas obras de implementação do campus da Unila, sendo o total de benefícios quantificáveis desta auditoria estimados em R\$ 13.979.369,75 (data base: mar/2011).

3 - ACHADOS DE AUDITORIA

3.1 - Existência de atrasos injustificáveis nas obras e serviços.

3.1.1 - Tipificação do achado:

Classificação - grave com recomendação de continuidade (IG-C)

Justificativa de enquadramento (ou não) no conceito de IG-P da LDO - O presente achado impõe risco de prejuízo ao erário e afronta os princípios administrativos da eficiência e da economicidade. Atualmente a obra está aproximadamente 42% concluída, apesar da data inicial ajustada em contrato ter sido 26/5/2013. Esse atraso vem trazendo prejuízos ao erário, uma vez que, não dispondo do campus, a universidade tem alugado imóveis para seu funcionamento temporário e incorrido em gastos adicionais com a empresa supervisora da obra. Em que pese o prejuízo trazido, a Unila tem tomado medidas ao seu alcance para remover potenciais obstáculos ao avanço da obra, e aplicado multa à contratada por descumprimento de prazos devido à baixa mobilização dos recursos empregados na obra. Ademais, os pagamentos estão coerentes com o avanço físico, de modo que não foi encontrado fato materialmente relevante em relação ao valor total contratado para enquadramento no art. 98, §1º, inciso IV, da Lei 12.919/2013 (LDO/2014). Assim, eventual recomendação de bloqueio de recursos financeiros a uma obra com esse nível de atraso acarretaria ainda mais danos às partes envolvidas: alunos, professores, técnicos, pesquisadores, dentre outros.

3.1.2 - Situação encontrada:

O Contrato 016/2011 firmado entre a Universidade Federal da Integração Latino- Americana (Unila) e o Consórcio Mendes Júnior - Schahin (CMJS) previa 690 dias corridos (23 meses) a contar da emissão da ordem de serviço para a entrega da primeira etapa das obras de implantação do *campus* da universidade. Como a ordem de serviço foi emitida em 6/7/2011, o prazo de entrega do objeto do contrato estava previsto para 26/5/2013. Contudo, esse prazo foi ajustado, conforme 5º termo aditivo, postergando essa entrega para 30/11/2014. Apesar da dilação de prazo de 553 dias, em junho de 2014, a obra estava apenas 41% concluída.

Para prorrogação de prazo, o consórcio construtor formalizou documento informando a ocorrência de eventos ou situações que impactaram o cronograma de execução da obra. As razões apontadas foram analisadas pela empresa supervisora (Sistema PRI) que avaliou seu impacto no cronograma e a responsabilidade da universidade e do consórcio construtor quanto à ocorrência desses eventos ou situações relatadas. O pleito e a análise da supervisora foram submetidos aos gestores da universidade para a tomada de decisão.

3.1.2.1 - Dos aditivos de prazo

O cronograma físico inserido no contrato dividiu as entregas em oito marcos, conforme Anexo I deste achado. Dos oito, apenas o primeiro, que se referia basicamente à mobilização, não foi objeto de termo aditivo repactuando seu prazo de entrega.

No caso do 1º Termo Aditivo, firmado em 11/04/2012, apesar das alterações de prazos entre os marcos, não houve alteração do prazo final de entrega do objeto do contrato. Conforme Memorando n. 035/2012/SIC/UNILA e relatórios da empresa supervisora (3856.67.H8502.PROA e 3856.67.H8503.PROA), as alterações de prazo objeto do termo aditivo foram influenciadas por eventos relatados pelo consórcio construtor, os quais supostamente impactaram a execução dos serviços previstos para os Marcos M3.1, M4.1, M6.1 e M7.1, conforme a seguir:

<i>Marco</i>	<i>Evento</i>
M3.1 Conclusão da concretagem 1º piso do Prédio de Aulas.	Revisão do projeto de estruturas do prédio de aulas em função de modificações realizadas pelo projetista.
M4.1 Conclusão da concretagem do 1º pavimento do Edifício Central.	Atraso na entrega dos projetos executivos revisados (66 desenhos);
M4.1 Conclusão da concretagem do 1º pavimento do Edifício Central.	Presença de água como dificultador do andamento das obras;
M4.1 Conclusão da concretagem do 1º pavimento do Edifício Central.	Interferência das chuvas no andamento das obras;
M4.1 Conclusão da concretagem do 1º pavimento do Edifício Central.	Dificuldades encontradas nas escavações do maciço rochoso até a cota do projeto;
M4.1 Conclusão da concretagem do 1º pavimento do Edifício Central.	Problemas na escavação do maciço rochoso que impactaram no aumento da limpeza da rocha e busca por definição da cota de fundo;
M4.1 Conclusão da concretagem do 1º pavimento do Edifício Central.	Problemas de projeto e incompatibilidade de armaduras;
M4.1 Conclusão da concretagem do 1º pavimento do Edifício Central.	Demora na definição do material adotado para o reaterro do Edifício Central.
M6.1 Aprovação dos projetos de todos os sistemas da Central de Água Gelada da Central de Utilidades.	Atraso na entrega do projeto de ar condicionado.
M7.1 Aprovação dos projetos da Subestação da Central de Utilidades.	Inexistência da cabine de medição na Central de Utilidades e do projeto de proteção e seletividade.

Diante desses eventos, foi feita análise pela empresa supervisora quanto à pertinência da dilação do prazo para cada um. A conclusão apresentada concordava com as datas pleiteadas pelo consórcio construtor, tendo em vista que estavam em conformidade com os dias tecnicamente justificáveis de atraso. No entanto, a supervisora fez ressalvas quanto a alguns eventos apresentados pelo consórcio construtor como motivo de atraso.

Em relação ao adiamento do prazo referente ao marco M3.1, a solicitação de dilação feita pelo consórcio construtor foi justificada pelas alterações nos projetos de estruturas do Prédio de Aulas realizadas pelo projetista. Essas alterações foram efetivadas com intuito de trazer mais economia, conforto e agilidade à obra, conforme argumentos apresentados em carta encaminhada pelo projetista

como resposta ao Ofício n. 16/2011/SIC/Unila. O motivo foi ratificado pela empresa supervisora, conforme documento 3856.67.H8503-PROA. Dessa maneira, a data inicial para entrega do marco, 1/2/2012, foi adiada para 2/6/2012 (122 dias).

Quanto ao marco M4.1, referente às obras do Edifício Central, em seu parecer técnico, a empresa supervisora concordou (i) com algum atraso na entrega dos projetos executivos revisados pela Unila, (ii) com impedimentos pela ocorrência de chuvas, (iii) com problemas na escavação do maciço rochoso e (iv) com o atraso na aprovação do material a ser utilizado no reaterro. Quanto (i) à presença de água no subsolo próximo ao furo da sondagem SPT 41 e (ii) às incompatibilidades de armaduras, a supervisora entendeu que esses eventos não tiveram potencial para impactar o cronograma.

Em virtude dos eventos que impactaram o cronograma de execução da obra e que não deviam ser atribuídos à construtora, a supervisora recomendou a dilatação do prazo fixado inicialmente em 2/1/2012 para 7/5/2012 (126 dias).

Para a postergação das entregas dos marcos M6.1 e M7.1, a empresa supervisora atribuiu o atraso à demora na entrega de projetos revisados de ar condicionado (M.6.1) e a pendências relacionadas ao projeto executivo da "subestação central" da Central de Utilidades (M7.1). Para a entrega desses marcos, a nova data fixada foi 27/3/2012, em substituição à data inicial de 2/1/2012 (acréscimo de 85 dias).

O 2º termo aditivo, firmado em 31/7/2012, também não traz alteração quanto ao marco final para a entrega da 1ª etapa da implantação do campus, 26/5/2013. Conforme Nota Técnica n. 10/2012 SUIC/UNILA e relatórios de análises da supervisora (3856.67.H8505.PROA, 3856.67.H8508.PROA e 3856.67.H8504.PROA), os marcos que tiveram diretamente suas datas iniciais de entrega revisadas foram M2, M3.1, M4.1, conforme a seguir:

<i>Marco</i>	<i>Evento</i>
M.2 Conclusão da concretagem e início da montagem dos sistemas da Central Técnica.	Problemas no dimensionamento do projeto SPDA (Sistema de Proteção Contra Descargas Atmosféricas).
M3.1 Conclusão da concretagem 1º piso do Prédio de Aulas.	Atrasos ocorridos com o aparecimento de falhas geológicas na área da fundação do Prédio de Aulas.
M4.1 Conclusão da concretagem do 1º pavimento do Edifício Central.	Retrabalhos com correções de posições de armações do pavimento térreo, incompatíveis com as dimensões dos desenhos de forma. A armação estava calculada com dimensões maiores que a forma;
M4.1 Conclusão da concretagem do 1º pavimento do Edifício Central.	Recebimento de documentos do projeto de forma extemporânea, implicando retrabalhos na montagem de forma e armação já montadas, além de prazo inadequado na entrega das posições de aço inseridas nos projetos das elevações do pavimento térreo e 1º pavimento.

Quanto aos eventos apresentados, a opinião da empresa supervisora é de que as justificativas oferecidas para dilação do prazo são pertinentes, tendo em vista problemas de projeto existentes. Contudo, faz ressalvas quanto aos prazos apresentados pela construtora.

Quanto ao marco M.2, a supervisora concorda com a pertinência dos problemas encontrados no projeto do SPDA, defendendo a postergação da data de 1/4/2012 para 10/9/2012 (162 dias). Para dilação do prazo, a supervisora considerou a data de entrega do projeto de aterramento revisado, 3/5/2012, e o prazo de 110 dias previstos contratualmente para a entrega do marco. Ademais, considerou acréscimo de 20 dias, além dos 110 dias iniciais, necessários para a aquisição dos materiais que seriam aplicados na execução da malha de aterramento. A data de entrega solicitada pelo consórcio construtor, 14/09/2012, foi rejeitada pela supervisora.

Para o marco M3.1, que já havia sido postergado de 1/2/2012 para 2/6/2012 (122 dias), em virtude de alterações no projeto de fundações realizados pelo projetista estrutural, o consórcio construtor solicitou nova dilação de prazo tendo em vista a existência de falhas geológicas na área da fundação do Prédio de Aulas. Em decorrência da alteração das fundações de sapatas em concreto armado para estacas raiz na região afetada pelas falhas geológicas, a empresa supervisora entendeu pertinente a postergação do prazo para 25/10/2012 (267 dias), tendo em vista a constatação do problema em 2/2/2012, a aprovação da execução dos serviços em 30/5/2012 e o tempo necessário para a mobilização de equipamentos e execução dos serviços.

O marco M4.1, cujo prazo já havia sido alterado de 2/1/2012 para 7/5/2012 (126 dias), foi objeto de nova solicitação de dilação pelo consórcio construtor. Em resumo, conforme posição da supervisora, as situações levantadas decorriam de incompatibilidades entre os projetos de formas e armaduras que já estavam registradas nos sistemas de controle de projetos da obra e, dessa maneira, a solicitação da construtora era justificável. A supervisora concordou com o pleito do consórcio construtor em dilatar o prazo para 8/7/2012, o que foi formalizado pelo 2º Termo aditivo em 31/7/2012. Dessa maneira, o prazo inicial fixado para a conclusão da concretagem do 1º pavimento do Edifício Central foi postergado em 188 dias.

Ainda em relação a ajustes de prazos de entrega de marcos, em 15/5/2013, foi firmado o 5º Termo Aditivo, faltando 11 dias para previsão inicial de entrega do último marco (M.8), 26/5/2013. Esse novo termo aditivo fixou como entrega da 1ª etapa de implantação do campus o dia 30/11/2014, ou seja, 553 dias após o prazo original do contrato (aproximadamente 1 ano e meio) e 1.243 dias da ordem de serviço (aproximadamente 3 anos e 5 meses) emitida em 6/7/2011.

Em resumo, o documento elaborado pela empresa supervisora para amparar a tomada de decisão do gestor (Parecer Técnico n. 3856.67.H8515.P) abordou os problemas impeditivos para o andamento da obra já apresentados para os marcos M2, M3.1, M4.1, M6.1 e M7.1, lembrando que partes deles ocorreram em virtude de falhas executivas, de responsabilidade do consórcio construtor; de problemas relacionados a fatores imprevisíveis, como chuvas e aparecimento de fendas geológicas nas áreas de fundações; ou de revisão do projeto estrutural da obra.

Para esses marcos, os Pareceres Técnicos n. 3856.67.H8507.P e n. 3856.67.H8515.P, elaborados pela supervisora, acrescentam alguns eventos que motivaram a dilação de prazo. Para o Prédio de Aulas, foi

realizada alteração da metodologia executiva de manutenção do escoramento no prédio de aulas, tendo em vista as alterações realizadas no projeto. Em relação ao Edifício Central, foram detectadas falhas de concretagem na laje do primeiro pavimento que exigiram a contratação de uma empresa de recuperação de estruturas. Na Central de Utilidades, foram encontrados impedimentos relacionados à definição do CBR (Índice de Suporte Califórnia - ISC, medida de resistência à penetração do solo) a ser aplicado na base da edificação.

Além das referidas datas de entrega de marcos já alteradas por outros aditivos, o 5º termo aditivo modificou também a data de entrega do marco M5 (Restaurante). De acordo com a supervisora, o motivo para a alteração foi a existência de falhas geológicas que impactaram as obras de fundações do restaurante universitário, que passaram de tubulões para estaca raiz. Conforme documento elaborado pela supervisora, Parecer Técnico n. 3856.67.H8512.PROA, antes de acatar a proposta de alteração da fundação realizada pelo consórcio construtor, foram solicitadas mais sondagens a fim de verificar o perfil geológico do solo. Com o resultado das sondagens complementares, a supervisora considerou que a alternativa proposta era a mais vantajosa para a Unila, aprovando a prorrogação de prazo. A nova data apresentada para entrega do marco foi 19/5/2014, em substituição à data inicial de 26/4/2013 (388 dias).

Para ratificar o entendimento apresentado pela supervisora, a Unila elaborou as Notas Técnicas nº 8 e 10.

3.1.2.2 - Da análise dos motivos para a dilação de prazos

A análise inicial referente aos eventos que motivaram o surgimento de termos aditivos para alterações das datas de entrega dos marcos se justifica, em tese, por eles serem os mais relevantes, pois exigiram readequação do ajuste inicial, e por ilustrarem bem os obstáculos enfrentados durante a execução da obra.

Dessa forma, sintetizando o assunto, os fatores que contribuíram para o atraso da obra foram divididos pela empresa supervisora em dois grupos, da seguinte maneira:

1. Fatores que contribuíram para o atraso da obra e que são de responsabilidade do consórcio construtor:

1.1. Baixo efetivo de mão de obra mobilizada nas frentes de serviço;

1.2. Coordenação ineficiente das equipes de planejamento e produção, gerando descompasso entre as atividades previstas e as executadas em campo;

1.3. Insuficiência na contratação de máquinas ou equipamentos necessários à execução de todas as obras concomitantemente;

1.4. Manutenções de máquinas e equipamentos em quantidades insuficientes nas frentes de serviços;

1.5. Demora em apresentar soluções, técnicas e preços para resolver alguns problemas de execução que apareceram no decorrer da obra;

1.6. Insuficiência da equipe de planejamento em apresentar, em tempo hábil, análise preliminar dos projetos apresentados.

2. Fatores que contribuíram para o atraso da obra e que não seriam (em tese) de responsabilidade do consórcio construtor:

2.1. Atraso na entrega de parte dos projetos executivos da obra doados por Itaipu;

2.2. Alterações substanciais nas informações contidas nos projetos básico e executivo, ambos doados por Itaipu;

2.3. Incompatibilização entre projetos executivos (diferentes disciplinas, como estrutura e instalações);

2.4. Alteração extemporânea de projetos que estavam sendo utilizados na execução da obra, com inserção de revisões em plena utilização dos desenhos componentes do projeto;

2.5. Surgimento de fatores naturais, como fendas geológicas, que não foram previstos com clareza em laudos de sondagens apresentados no projeto básico da obra, provocando a mudança no projeto de fundações;

2.6. Dias improdutivos devido ao regime de precipitação pluviométrica excessiva;

2.7. Aumento dos quantitativos de serviços da obra devido ao replanilhamento necessário após o recebimento dos projetos executivos, uma vez que na licitação foi utilizado o projeto básico.

Por meio da análise dos eventos informados como fatores que poderiam impactar o cronograma da obra, nota-se que, no geral, boa parte dos pleitos do consórcio construtor pela dilação de prazo de entrega de marcos foram ratificados pela supervisora e formalizados em termos aditivos.

Para os eventos apresentados, cabem algumas ponderações. Em relação à dilação de prazo por ocorrência de chuvas, entendimento assentado neste Tribunal defende que simples afirmações de que a obra sofre precipitações pluviométricas excessivas não bastam para justificar a redução de produtividade (Acórdão 1953/2008 - Plenário) e, por conseguinte, não podem servir de motivo para futuro ajuste de prazo. Esse mesmo entendimento também foi apresentado no Acórdão 2290/2013-Plenário.

Cabe ao construtor estudar o regime histórico de chuvas da região para avaliar seus riscos, precificando-os em sua proposta, seja na forma de índices de produtividades médias das composições de preços dos serviços efetivamente afetados (como fundações, concretagem e lajes) ou ainda na parcela de riscos do BDI. Ademais, não houve qualquer comprovação, por meio de competente estudo hidrológico quanto à justificativa de que o período da obra (julho/2011 a julho/2014) apresentou índices de intensidade pluviométrica acima do histórico.

Contudo, afora a discussão sobre o impacto das chuvas, a necessidade de adaptações pontuais no projeto em virtude de situações não previstas fazem parte dos riscos das obras, pois surgirão ao longo de sua execução e deverão ser tratadas pelas partes envolvidas, sendo, portanto, um compartilhamento de riscos entre contratante e contratado. Os projetos básicos apresentados durante a fase de licitação e os projetos executivos apresentados no início das obras, antes das escavações das fundações, nem sempre são capazes de antever todas as situações de riscos decorrentes da execução, particularmente em uma obra de arquitetura e estrutura atípicas, como é o caso do campus da Unila.

Nessa condição se enquadram, por exemplo, os eventos de falhas geológicas encontradas na fundação do Prédio de Aulas, o exato nível de água durante as escavações da fundação do Edifício Central, as particularidades no desmonte do maciço rochoso referente, também, à fundação do Edifício Central, e a definição do material de reaterro.

No caso da obra em análise, boa parte das situações indicativas do projeto básico poderiam ter auxiliado na previsão de alguns dos obstáculos apresentados pelo consórcio construtor. Quanto à presença de água na escavação da fundação do Edifício Central, por exemplo, a sondagem SPT 39 já havia detectado, em 25/4/2009, um nível de água a 3,30 metros de profundidade. A presença de água surgiu próximo ao furo da sondagem SPT 41, logo o consórcio construtor não poderia utilizar a água do subsolo como justificativa para aditivos.

Outro exemplo se refere à definição do material de reaterro também no Edifício Central. Durante a fase de licitação, pergunta de um licitante já havia sido feita quanto à possibilidade de emprego do material escavado como aterro. Naquele momento, a universidade informou que não havia realizado ensaios e que a princípio não haviam evidências de que o material das escavações não poderia ser utilizado como aterro (pergunta n. 2 da Nota de Esclarecimento n. 2). Dessa maneira, as licitantes deveriam ter previsto essa informação nos seus riscos.

Quanto a incompatibilidades ou revisões no projeto, é importante discorrer sobre a questão das mudanças de fundações ocorridas durante a execução da obra, pois afetaram o cronograma nas etapas iniciais das obras.

Inicialmente, conforme documento CMJS-GCO/625/084/2013, elaborado pelo consórcio construtor, foi solicitada à Unila, em 11/8/2011, a substituição da fundação em tubulão, prevista para o Prédio de Aulas e Restaurante, tendo em vista que a proximidade dos tubulões a serem executados, conforme projeto básico, ocasionaria a perda da estabilidade do solo. Dessa maneira, defendia o consórcio que, para se garantir a segurança estrutural da obra, seria necessária a execução de tubulões com encamisamento, item que não constava da planilha orçamentária. A solução proposta pelo consórcio construtor foi a utilização de estaca raiz.

Ademais, em relação ao Prédio de Aulas, ainda segundo o consórcio construtor, o perfil geológico da área de implantação era diverso do inicialmente previsto, sendo necessário que essa situação fosse repassada ao projetista para análise de viabilidade da execução de estaca raiz nas regiões onde se verificaram alterações de rocha.

De acordo com informação contida no Ofício n. 16/2011/SIC/Unila, em 30/8/2011, por ocasião de visita do projetista de estruturas à sede provisória da Unila, os gestores da universidade tomaram conhecimento de que estava em curso uma revisão do projeto executivo estrutural do Prédio de Aulas, visando sua otimização e, como consequência, redução de custos e prazos de execução. Diante disso, no mesmo documento, a Unila solicitou ao projetista que fossem encaminhadas, formalmente, informações relativas à "confirmação do projetista de que, por sua iniciativa, estavam sendo propostas alterações do projeto executivo estrutural do Prédio de Aulas e à justificativa técnica para as alterações em relação ao projeto básico, indicando os motivos e as vantagens para a sua adoção pela Unila".

Como resposta, foi encaminhado, em 27/10/2011, carta na qual o projetista registra as informações solicitadas. Como vantagens proporcionadas pela alteração, apresentou: a simplificação da execução

da obra, o aumento do conforto dos usuários e a ampliação da segurança diante de eventuais falhas que pudessem ocorrer durante a sua execução. Na mesma carta, o projetista informou que recebeu, em 29/09/2011, relatório da empresa Geofix, assessora da construtora, no qual, em relação à fundação do Prédio de Aulas, a empresa registra sua opinião favorável a uma solução alternativa, como a adoção de fundação em estaca raiz ou de fundação direta em substituição aos tubulões adotados no projeto básico. Para o projetista, com a alteração estrutural do prédio em questão, as sugestões da Geofix passaram a ser uma "alternativa real". Optou-se, por fim, pela fundação direta em sapatas.

Conforme Parecer Técnico n. 49/2011/SIC/Unila, as alterações propostas, em princípio, beneficiariam o consórcio construtor e tenderiam a reduzir os prazos de execução da obra. Dessa maneira, foi realizada a alteração das fundações em tubulões para sapatas por meio do 1º termo aditivo. Posteriormente, por razões das já citadas falhas geológicas em algumas áreas da fundação, foram inseridas estaca raiz apenas nas áreas afetadas, situação formalizada com o 2º termo aditivo

Quanto à fundação do Restaurante, geólogo contratado pelo consórcio construtor analisou o perfil geotécnico da área da fundação e encaminhou documento, que foi repassado ao projetista com os riscos e os problemas de se adotar os tubulões, propondo a substituição dessa solução de fundação por estaca raiz em toda a área do restaurante.

Conforme documento emitido pela empresa supervisora (3856.50.H8515.P), a presença de falhas geológicas na região das fundações do Restaurante confirmava a necessidade de estacas raiz devido às características encontradas no solo, que não permitiam a execução das escavações manuais necessárias aos tubulões.

Considerando a magnitude dos riscos que envolviam a obra, identificados no projeto básico, o edital de licitação previu rigorosas exigências de qualificação técnica para execução da obra, bem como algumas obrigações específicas para a contratada em caso de adequações do projeto.

Conforme determinação contida no item 6 do Projeto Básico (Condições Gerais), a contratada deveria analisar os projetos e apontar em tempo hábil as interferências que eventualmente viessem a comprometer o bom andamento da obra. Além disso, expressamente definia que a contratada deveria resolvê-las de forma a não gerar ônus para a Unila.

Da mesma maneira, no item 1.3 do Anexo II-A (Especificações Técnicas), que trata dos projetos da obra, o subitem 1.3.2 estabelece que compete à contratada a responsabilidade pelo detalhamento, adequações e complementações de projetos, considerados por ela como necessários para a execução das obras e serviços.

O subitem 1.3.3 prevê também como obrigação da contratada considerar a Especificação Técnica em sua completude, pois não seriam aceitas reivindicações de custos adicionais por falhas e omissões nos projetos, lista de materiais e demais documentos, que porventura viessem a ser detectadas após a entrega da proposta comercial.

Na mesma linha, o item 1.3.4 prevê como responsabilidade da contratada a elaboração de projetos complementares necessários à perfeita execução da obra e serviços, bem como a complementação das listas de materiais e especificações técnicas dos sistemas que serão desenvolvidos sob sua responsabilidade, assim como os desenhos de detalhamento dos sistemas e processos executivos necessários para a execução das obras e serviços.

Por fim, o subitem 1.3.5, concede à Unila o direito de, a qualquer tempo, realizar alterações no projeto ou em parte deles, sendo a contratada obrigada a executar as alterações.

Não é demais ressaltar que se trata de contrato celebrado sob o regime de execução de empreitada a preço unitário, no qual a contratada recebe cada unidade de serviço a maior definida nas alterações de projeto, não cabendo a incidência do art. 47 da Lei 8.666/1993, válido apenas para o regime de empreitada a preço global.

Tais riscos referentes à necessidade de ajustes nos projetos foram precificados nas propostas apresentadas na Concorrência Unila 001/2010, não apenas pelo consórcio vencedor, mas também por todas as demais empresas participantes do certame, conforme análise no quadro a seguir:

Licitante	Consultoria	As Built/ Proj.Complem ent.	Entrega de Documentação, inclusive as- built	Total	Colocação
<i>Consórcio Mendes Júnior Schahin</i>	28.559,82	60.132,34	81.464,43	170.156,60	1º
<i>Consórcio Nova Universidade</i>	210.000,00	435.160,00	288.103,42	933.263.,42	2º
<i>Consórcio Iguaçu</i>	172.700,00	277.200,00	780.000,00	1.229.900,00	3º
<i>Consórcio Galvão - Andrade Mendonça</i>	436.000,00	200.000,00	330.200,00	966.200,00	4º
<i>Consórcio VIA - CBM</i>	328.284,48	260.064,00	84.000,00	672.348,48	5º
<i>Consórcio ESPA - Unila</i>	147.600,00	120.000,00	250.000,00	517.600,00	6º
<i>Construtora OAS</i>	552.960,00	103.680,00	59.057,78	715.697,78	7º
<i>CR Almeida, Consbem e CESBE S.A</i>	85.500,00	<i>Não orçado</i>	831.520,24	917.020,24	8º
<i>Paulo Octavio</i>	32.021,00	563.569,60	108.271,10	703.861,70	9º
		Mínimo		170.156,60	
		Média (excluída a proposta vencedora)		831.986,45	
		Máximo		1.229.900,00	

O quadro foi elaborado a partir dos valores contidos nas propostas comerciais dos licitantes, de acordo com os modelos de tabelas oferecidos pela Unila na Seção D (Critérios de Medição Pagamento) das especificações técnicas do edital. Pelas propostas apresentadas, nota-se que o consórcio vencedor subestimou o preço de itens como consultoria, as built ("como construído"), projetos complementares

e entregas de documentações requeridas (que inclui a entrega do as built) na fase de desmobilização. O preço apresentado pelo vencedor para todos os itens relacionados aos ajustes normais nos projetos (R\$ 170 mil), durante a execução, correspondeu a aproximadamente 22% da média dos preços apresentados pelos demais licitantes, que foi de R\$ 831.986,45. O preço mínimo de R\$ 517 mil, excluída a proposta vencedora, e o máximo de R\$ 1,23 milhão fornecem ideia de que os demais concorrentes precificaram o risco do projeto e, por serem mais cautelosos, apresentaram preços mais elevados e perderam o certame.

Interpretar que o consórcio construtor deveria fazer jus a um projeto perfeito, e que cada alteração deveria ter seus custos arcados pela Unila seria, a priori, premiar a falha aparentemente cometida pelo vencedor ao estimar seus riscos, o que afeta a isonomia no tratamento entre competidores.

3.1.2.3 - Da adequação do projeto executivo doado por Itaipu

De acordo com as informações levantadas, verifica-se que existe uma certa concordância entre o consórcio construtor, a empresa supervisora e a Unila quanto a algumas lacunas e incompatibilidades referentes ao projeto básico/executivo, bem como a atrasos pontuais na sua entrega e nas entregas de suas revisões. Em relação aos projetos básico/executivo, este tribunal já havia apontado algumas deficiências desses documentos por meio do relatório de auditoria referente ao TC 004.743/2012-1.

A forma de concepção da obra de implantação do campus da Unila teve características bastante peculiares que acabaram por contribuir para as fragilidades dos projetos.

O terreno e os projetos básico e executivo para a construção do campus foram objeto de doação da empresa Itaipu Binacional, conforme informação contida no documento E/GB/167/08, encaminhado pelo Diretor-Geral Brasileiro de Itaipu ao Ministro de Estado da Educação, em 1/9/2008.

Para formalizar o ajuste, foi firmado termo de cooperação técnica (TC n. 032/08-UFPR) entre Itaipu Binacional e a Universidade Federal do Paraná (UFPR), que inicialmente era responsável por auxiliar na implantação da nova universidade, conforme outro termo de cooperação técnica, firmado entre o Ministério da Educação e a referida universidade.

Para a elaboração do projeto básico e executivo de arquitetura e projeto básico de estruturas e instalações complementares das obras do campus da Unila (1º e 2º etapas), Itaipu contratou a empresa de Arquitetura e Urbanismo Oscar Niemeyer S/C LTDA por meio do contrato n. 4500009934/2009-Itaipu. Posteriormente, foi firmado contrato nº 4500014147 entre Itaipu e os mesmos projetistas para elaboração dos projetos executivos também de estruturas e instalações, sempre sob a coordenação do escritório de arquitetura.

Os valores previstos como pagamento pelos dois contratos totalizaram R\$ 11.305.000,00, valor que corresponde a 2,26% do montante inicialmente orçado, no valor de R\$ 500 milhões, para as obras das duas etapas de implantação do campus.

A entrega da documentação relativa ao processo licitatório da implantação da 1º etapa do campus da Unila foi formalizada por meio do documento E/GB/015257/10, de 5/5/2010. Nesse documento, o Diretor Geral Brasileiro de Itaipu relata que o Grupo de Trabalho Interinstitucional, compostos por

representantes técnicos da UFPR, Comissão de Implantação da Unila e por técnicos da própria Itaipu, concluiu com "êxito" a tarefa de elaboração do conjunto da documentação do edital para licitação.

No mesmo documento, Itaipu informa que a documentação foi entregue a UFPR "completa, consolidada e meticulosamente revisada", em 26/4/2010, pelo engenheiro Eliezer Fryszman, que desempenhou o papel de coordenador técnico do GT.

Em 12/5/2010, por meio do documento E/GB/016537/10, foram aprovados por Itaipu os projetos básicos e executivos da implantação do campus da Unila. Nesse documento, o Diretor Geral Brasileiro da empresa binacional destaca os fatos e as decisões mais relevantes tomadas ao longo do processo, tais como:

1. Compromisso público de apoio à implantação da Universidade por meio da doação de terreno e dos projetos básicos e executivos contratados junto ao escritório Oscar Niemeyer, assumindo toda a responsabilidade pela gestão do contrato e supervisão e certificação dos serviços realizados;
2. Concordância do Ministro de Estado da Educação com a proposta conceitual de arquitetura e engenharia;
3. Assunção da coordenação técnica do projeto e interface entre as partes envolvidas por meio de "engenheiro experiente" Jorge Habib Hanna El Khouri, à época, Superintendente Adjunto de Engenharia e Coordenador da Universidade Corporativa de Itaipu.

Conforme documento, Itaipu afirma que participou da supervisão técnica de todo o processo de elaboração de documentos, envolvendo cerca de uma dúzia de engenheiros das Superintendências de Obras e Engenharia da Diretoria Técnica de Itaipu.

Em que pesem as fragilidades posteriormente identificadas nos projetos básicos e executivos doados, verifica-se a percepção de Itaipu quanto à qualidade dos projetos recebidos da empresa Arquitetura Urbanismo Oscar Niemeyer, os quais foram criteriosamente revisados e aprovados pela sua supervisão técnica. Situação que a princípio daria certa segurança a uma universidade que estava sendo implantada, sem, portanto, possuir estrutura suficiente para realizar uma análise crítica adequada do que estava recebendo. Tal situação de limitação estrutural da Unila foi abordada inclusive no voto da relatora, referente ao Acórdão 3.650/2013 - TCU - Plenário.

A partir da aprovação dos projetos por Itaipu, foi lançado o edital de concorrência pública n. 01/2010, publicado em 15/12/2010, logrando-se vencedor o Consórcio Mendes Júnior - Schahin, que firmou com a Unila, em 7/6/2011, o contrato n. 016/2011 para a implantação da 1º etapa do campus, conforme já explanado.

A doação do projeto executivo completo foi formalizada por meio do documento Itaipu Binacional n. E/GB/043892/11, de 11/11/2011. O referido documento, além da doação, dispunha sobre a transferência de direitos contratuais, questão que foi retificada posteriormente, tendo em vista que a sub-rogação não era permitida, conforme ajuste firmado entre Itaipu e o escritório projetista.

No documento de doação, Itaipu informava sobre a posse da documentação, que já se encontrava sob a responsabilidade da Unila, e repassava à equipe técnica da universidade a competência para obter quaisquer informações de projeto com as diversas empresas projetistas do empreendimento, salientando que, na prática, essa situação já vinha ocorrendo por meio de consultas formuladas pela

referida equipe diretamente aos projetistas ligados ao escritório do arquiteto Oscar Niemeyer.

O mesmo documento reforça que, no contrato firmado entre Itaipu e os projetistas, não estão previstas "manutenções evolutivas e adaptativas" do projeto, devendo, nesses casos, a universidade providenciar apoio de engenharia para dar suporte às alterações.

Para gerir a implantação da obra, a Unila conta atualmente com uma equipe técnica de servidores composta por um único engenheiro sênior, ocupante de cargo comissionado, e por quatro servidores efetivos, sendo três engenheiros e um arquiteto.

Dessa maneira, após a entrega do projeto executivo, as tratativas com as empresas projetistas estavam a cargo da reduzida equipe de engenharia da universidade.

O fato de a obra ser executada tendo como base projetos deficientes doados pelo contratante de direito (Itaipu) fez com que solicitações por manutenções corretivas fossem demandadas aos projetistas contratados por um terceiro, a equipe da Unila. Não sendo parte da relação contratual de elaboração dos projetos, a interação da universidade com os projetistas, quanto às cobranças por ajustes de projetos, ou à possibilidade de punições por eventuais prejuízos incorridos durante a execução da obra ocasionados por falhas de projetos, ficaram comprometidas.

Nesse ponto, é importante discorrer sobre recomendação do Procurador Federal, chefe da Procuradoria Federal da Unila, trazido por meio de Nota n. 001/2012/MCN/PFUNILA, na qual sugere à administração da Unila à época se informar sobre todo o conteúdo do contrato firmado entre Itaipu Binacional e seu projetista contratado, tendo em vista que, no documento de formalização da doação/sub-rogação, não estava claro o exaurimento das obrigações assumidas entre as interessadas em elaborar o projeto básico e executivo do campus. Outrossim, recomenda reposta ao Diretor-Geral Brasileiro e Diretor Técnico Executivo de Itaipu a respeito da necessidade de melhor instrução da doação e sub-rogação contratual.

Essa preocupação do advogado se mostra pertinente, uma vez que, com a formalização da doação dos projetos executivos, a responsabilidade pela resolução de problemas detectados durante a execução da obra seria da Unila.

Posto que os problemas de projeto não foram percebidos antes do início da obra pela equipe técnica responsável, liderada por Itaipu, foi realizada avaliação das medidas tomadas pela universidade em relação aos eventos que foram surgindo ao longo da execução da obra, conforme apontamentos do consórcio construtor.

3.1.2.4 - Da natureza de eventuais limitações nos projetos

No caso da obra em análise, a comunicação para a solução de limitações de projeto é feita basicamente por dois documentos. Por parte do consórcio construtor, o documento Análise Crítica de Projeto (ACP) informa à universidade eventual entrave à execução da obra por falha pontual de projeto. Por parte da Unila, a ACP é respondida por meio de uma Disposição de Campo (DDC). Entretanto, cabe informar que as DDC não tratam apenas de situações relacionadas a projetos, mas sim de toda e qualquer situação pertinente à execução da obra que mereça pronunciamento do contratante.

Das 277 DDC apresentadas à equipe de auditoria pelos gestores da universidade: (i) apenas nove (3%) foram classificadas pela equipe da Unila como adequações ao projeto de alta complexidade (modificações decorrentes de lacunas relevantes no projeto executivo ou que impactaram o valor do contrato ou o andamento normal do cronograma da obra); (ii) outras 78 (28%) foram classificadas como adequações ao projeto de média complexidade (modificações decorrentes de lacunas no projeto executivo sem potencial para causar atraso ao cronograma da obra ou prejuízo à contratada); e (iii) a maior parte, 171 (62%), foi classificada como adequações ao projeto de baixa complexidade (modificações pontuais, decorrentes da própria execução da obra). As 19 remanescentes foram canceladas.

Decorrentes de Análise Crítica de Projeto (ACP), ou seja, demandas de iniciativa do consórcio construtor, foram informadas apenas 26 (9,5%) DDC, todas sem potencial para atrasar a obra, sendo 18 delas, mais da metade, classificadas como demandas de as built, que são pequenos ajustes de campo, apenas para registro formal de "como construído", que não se caracterizam como revisões de projeto. Comparando as datas informadas de recebimento e de atendimento das ACP que tratavam do assunto estrutura, estágio atual da obra, observa-se que das 14 emitidas, apenas 4 possuíam data de atendimento superior a 10 dias (DDC 157, 208, 209 e 226), todas referentes a modificações ou orientações pontuais de as built, conforme classificação da universidade. Para as quatro DDC originárias de ACP classificadas como de média complexidade, ou seja, decorrentes de lacunas de projeto, e que se referem ao assunto de estruturas, o prazo médio de atendimento foi de 6 dias.

Com a apresentação das estatísticas e detalhamentos dos motivadores das DDC à equipe de auditoria, pôde-se ratificar as deficiências pontuais do projeto executivo, tendo em vista as 87 DDC criadas para atender alterações de projeto necessárias para viabilizar a execução da obra (alta e média complexidade). No entanto, na visão da universidade, a maioria dessas alterações, 78 DDC, não foram capazes de impactar o cronograma da obra.

Essa visão contrasta com a do consórcio construtor que, conforme material de apresentação (powerpoint) trazida à equipe de auditoria durante a fase de planejamento e analisada como evidência, indica que todas as DDC foram relevantes e, no seu entendimento, impactaram a execução da obra e motivaram o alegado desequilíbrio econômico-financeiro, abordado em achado específico deste relatório.

3.1.2.5 - Da responsabilidade pelos atrasos na execução da obra

Em 30/04/2013, foi realizada reunião entre representantes da Unila, do consórcio construtor e do Ministério da Educação (MEC), incluindo a presença do Secretário de Educação Superior (SESu), Sr. Paulo Speller. Esse encontro teve como objetivo discutir o atraso nas obras de implantação do campus, o pleito de reequilíbrio econômico financeiro do consórcio construtor e o replanejamento realizado para revisar os projetos básicos e executivos que impactava o cronograma. Conforme ata, ficou a proposta de que termo aditivo a ser firmado definiria novos prazos para a entrega dos marcos da obra e pagamento de parcela referente ao desequilíbrio acatada pela Unila.

Com a assinatura do 5º termo aditivo, em 15/5/2013, a Unila pagou R\$ 14.241.770,68 (atualização de R\$ 13.979.369,75, reajustados conforme cláusula Décima do Contrato) referentes à referida parcela incontroversa de custos indiretos e de administração central, apurados até 31/10/2012. O valor inicialmente demandado pelo consórcio construtor foi de R\$ 31.783.923,65, conforme documento CMJS-GCO/625/343/2012, em virtude de:

1. Capacidade instalada não remunerada: R\$ 23.237.190,37 (Custos Indiretos e Administração Central);
2. Impedimentos para produzir - mão de obra direta: R\$ 3.646.505,26 (Custos Diretos);
3. Impedimentos para produzir - equipamentos: R\$ 4.900.228,02 (Custos Diretos).

Para o consórcio construtor, os impedimentos enfrentados para evolução plena do serviço ocorreram em razão de alterações nas condições inicialmente contratadas, tais como: mudança na concepção das fundações do edifício de aulas, incompatibilidade de projetos elétricos com as normas da Companhia Paranaense de Energia (Copel), descontinuidade na execução dos serviços, alterações do projeto básico, insuficiência do projeto básico para a execução da obra. Ademais, relata o consórcio construtor a ocorrência de atraso da universidade na entrega do projeto executivo e na resposta a comunicações de discrepâncias, bem como a existência de erros e omissões em relação à documentação apresentada.

A Unila, por seu turno, discorda em parte com a situação desenhada pelo consórcio e apura sua responsabilidade apenas quanto à capacidade instalada não remunerada, chegando ao valor de R\$ 14.241.770,68 pagos.

A apuração foi feita pela universidade por meio do Parecer Técnico n. 10/2013/SUIC/Unila que traz uma matriz de evidências e motivos relevantes que afetaram o ritmo das obras. Nessa matriz, a Unila atribuiu, a cada trimestre, pelo período de julho de 2011 a outubro de 2012, a parcela de responsabilidade que lhe cabia, em percentual, conforme quadro a seguir:

<i>Período</i>	<i>Implantação Geral</i>	<i>Edifício Central</i>	<i>Central de Utilidades</i>	<i>Prédio de Aulas</i>	<i>Galeria Técnica</i>	<i>Restaurante</i>
<i>Jul-Set/2011</i>	0%	0%	0%	100%	0%	0%
<i>Out-Dez/2011</i>	0%	67%	0%	100%	0%	0%
<i>Jan-Mar/2012</i>	0%	67%	67%	100%	0%	33%
<i>Abr-Jun/2012</i>	100%	67%	33%	100%	0%	67%
<i>Jul-Out/2012</i>	75%	0%	25%	50%	25%	100%

A referida apuração foi feita com base em informações levantadas pela empresa supervisora e foi objeto de análise da Controladoria-Geral da União (CGU), por meio da Nota de Auditoria n. 201313558-03, emitida em 19/11/2013. Em resumo, entende o órgão de controle interno que a culpa que cabe a Unila decorre basicamente da não entrega, ou demora na entrega, dos projetos de engenharia, ou ainda, na entrega de projetos deficientes, que, por conseguinte, levaram tempo para ter

suas deficiências sanadas.

Conforme exposto na Nota de Auditoria, a Unila pagou 80,61% referente a sua parcela de culpa pelo atraso no período de julho de 2011 a outubro de 2012. Esse percentual representa o quanto o valor pago pela Unila a título de reequilíbrio (R\$ 13.979.369,75) representa dos R\$ 17.341.869,86 que seriam pagos a título de custos indiretos, administração central e impostos, caso a obra estivesse seguindo o cronograma previsto.

O procedimento utilizado pelo órgão de controle interno para validar o percentual de culpa da universidade foi levantar os impedimentos mensais enfrentados durante a execução da obra. Para tanto, analisou os fatos expostos, tanto na visão do consórcio construtor, quanto da empresa supervisora e, ao final, emitiu sua própria opinião quanto à culpabilidade de cada envolvido frente a cada fato impeditivo. O período analisado foi estendido de outubro de 2012 para junho de 2013.

A conclusão da CGU foi de que o índice de culpabilidade da universidade (contratante) foi de apenas 15,18%, ao invés dos 80,61% pagos pela Unila até outubro de 2012. Pela análise do controle interno, a causa desse atraso se originou predominantemente em função da falta de rendimento do trabalho desenvolvido pelo consórcio construtor, ou seja, improdutividades afetas a sua gestão. O quadro a seguir resume a análise da CGU:

<i>Prédio</i>	<i>Dias Previstos de atividades até out/2012 (a)</i>	<i>Dias de atraso atribuídos à Unila (b)</i>	<i>Responsabilidade de Unila (b)/(a)</i>	<i>Faturamento previsto</i>	<i>Impedimento de faturamento por atraso</i>
<i>Implantação Geral</i>	488	54	11,07%	14.090.112,00	1.559.775,00
<i>Prédio de Aulas</i>	450	125	27,78%	93.068.351,00	25.854.388,00
<i>Restaurante</i>	312	45	14,42%	12.426.996,00	1.791.973,00
<i>Valor Total Impedido de Faturar (c)</i>	-	-	-	-	29.206.136,00
<i>Valor total previsto para faturamento até 10/2012 (d)</i>	-	-	-	192.403.830,00	-
<i>Índice de culpabilidade (c)/(d)</i>	15,18%				

Ademais, a CGU ressaltou a falta de correlação objetiva entre os problemas apresentados pelo consórcio construtor e o quantitativo de dias perdidos, o que vai contra o Acórdão TCU n. 3.443/2012 - Plenário, que discorre sobre o assunto da seguinte maneira:

Eis que a narrativa da equipe de fiscalização registrou que os prazos foram concedidos sem qualquer avaliação meritória acerca dos motivos que ensejaram o atraso. Em resposta aos apontamentos iniciais da auditoria, a Infraero limitou-se a redarguir, genericamente, que ocorrera pela necessidade de adequações nos projetos executivos (elaborados pela empresa projetista ATP Engenharia) e, também, pelas dificuldades operacionais em liberação de áreas do TPS para execução dos serviços. A

motivação é pobre para justificar mais de onze meses de atraso (contra seis previstos). Há de se motivar, para cada dia, os motivos e as responsabilidades da demora.

A partir dessa conclusão, a CGU recomendou que fossem solicitados novos documentos ao consórcio construtor que comprovassem a culpa da Unila pelo atraso. Como resposta, o consórcio encaminhou elevada quantidade de documentos que se encontram em análise no órgão de controle interno.

Independentemente das análises do órgão de controle interno, entende-se que os argumentos a respeito das falhas de projetos que ainda impactam o ritmo atual das obras não prosperam ao se observar a situação do Edifício Central, reconhecidamente o caminho crítico da obra. Passadas as etapas de fundações e subsolo, os demais pavimentos, do 1º ao 23º, podem ser classificados como "pavimentos típicos", ou seja, idênticos. Assim, não há justificativas para atualmente o Edifício Central estar com estruturas executadas até 13º pavimento.

Superada as questões pertinentes a projetos e partindo da conclusão da CGU quanto à culpa do consórcio construtor, foram realizadas análises a respeito da disponibilização de mão de obra e materiais, com o objetivo de verificar a adequação desses meios para o regular andamento da obra.

3.1.2.6 - Análise da capacidade mobilizada pelo consórcio construtor para a execução da obra

De setembro de 2011 a junho de 2014, a execução média mensal foi de 1,22%, muito abaixo do percentual mensal de execução prevista, 5,07% (para o cálculo da média mensal prevista foi desconsiderado o mês de maio de 2013, no qual houve replanejamento da obra - 5º TA - e não foi apresentado meta prevista). Durante o período analisado, com exceção do mês de maio de 2013, em nenhum outro o percentual de execução foi superior ou coincidiu com o previsto.

Em relação à evolução financeira, foram verificados pagamentos realizados a partir de outubro de 2011 a maio de 2014. Nesse período, comparando os valores pagos com o valor total da obra atualizado, R\$ 264.817.255,88, a média percentual mensal de desembolso foi de 1,28%. Cabe registrar, que os valores pagos em 2012, 2013 e 2014 foram, em sua maioria, decorrentes de restos a pagar não processados, como consequência do atraso da execução física da obra. O quadro a seguir, elaborado a partir de informações extraídas do Siafi Gerencial, em 15/07/2014, relaciona os valores pagos pela universidade de outubro de 2011 a maio de 2014:

Ano	Exercício	Restos a Pagar	Total
2011	3.620.054,84	-	3.620.054,84
2012	2.725.612,95	32.945.055,42	35.670.668,37
2013	-	55.858.367,94	55.858.367,94
2014	-	12.982.918,25	12.982.918,25

A baixa evolução financeira apresentada corrobora a dificuldade do consórcio construtor em mobilizar recursos para a execução da obra. Os dois meses em que o percentual de execução mensal foi superior a 3% foram maio e junho de 2013, sendo maio o mês no qual houve o pagamento de reequilíbrio, logo após a citada reunião com a interveniência da Secretaria de Educação Superior do MEC (SESu/MEC).

A falta de realização financeira devido aos atrasos por culpa do próprio consórcio teve como consequência prática, no caso concreto, uma limitação na aquisição de materiais e emprego de mão de obra na execução da obra. Como situação que ilustra bem a limitação na aquisição de materiais por parte do consórcio construtor, pode-se citar o reaproveitamento de aço das esperas das estruturas de concreto dos pilares, conforme foto 1 ao final do presente achado, que foi produzida durante inspeção física da obra.

Quanto ao emprego de mão de obra, é possível perceber uma atipicidade no histograma montado a partir dos dados fornecidos pela supervisora referentes ao período de julho de 2011 a junho de 2014 e inserido ao final deste achado. Nele, percebe-se uma baixa mobilização de mão de obra direta (MOD) quando comparada com mão de obra indireta (MOI). Cabe esclarecer que a mão de obra direta é aquela alocada no processo produtivo, nas frentes de obra, com profissionais, tais como: pedreiros, carpinteiros, armadores, serventes, dentre outros. Já a mão de obra indireta, refere-se à força de trabalho alocada para o gerenciamento e controle da obra. De julho/2011 a junho/2014, a relação entre a primeira e a segunda foi, em média, um funcionário alocado como MOI para apenas quatro alocados como MOD. A média prevista pelo consórcio para essa relação era de um funcionário alocado como MOI para oito alocados como MOD.

A fim de ilustrar que a obra só aumenta seu ritmo quando a Unila aporta recursos, cabe destacar o aumento substancial no quantitativo de mão de obra direta a partir de maio/2013, que pode ser explicado pelo reequilíbrio pago em virtude da assinatura do 5º Termo Aditivo. No entanto, novos atrasos por parte do consórcio construtor causaram perdas de receitas e se observa nova desmobilização expressiva a partir de abril de 2014.

Comparando os dados referentes à mão de obra prevista, encaminhados pelo consórcio em resposta à solicitação de auditoria da CGU, com dados fornecidos pela supervisora quanto à alocação de mão de obra, observa-se que a partir de abril de 2012 o consórcio construtor passa a alocar mão de obra indireta (MOI) em quantidade próxima aos 82 empregados previstos. De janeiro a junho de 2013, a quantidade de funcionários efetivamente alocados como MOI ultrapassa o valor previsto.

Situação oposta é encontrada para a mão de obra direta (MOD). Nesse item de custo, a quantidade de empregados efetivamente alocados à obra, com exceção de dezembro de 2012, foi inferior à prevista para todos os meses do período inicialmente programado para a conclusão da obra, de julho de 2011 a maio de 2013.

Os baixos quantitativos de mão de obra direta alocados à obra demonstram ser esta uma das causas para o atraso encontrado na implantação da 1ª etapa de implantação do campus da Unila.

Para o contrato em análise, a administração local foi orçada e precificada detalhadamente (mão de obra indireta), sendo posteriormente alocada aos custos da obra como uma parcela na composição dos custos diretos unitários incorridos, conforme regra contida no edital (Anexo II-A, Seção D). Isso significa dizer que o consórcio construtor só é remunerado pela mão de obra indireta caso haja

evolução física da obra, ou seja, caso haja faturamento. Essa metodologia adotada pelo edital para a distribuição do pagamento de administração local está coerente com jurisprudência deste Tribunal, consubstanciada no Acórdão 2.622/2013 - Plenário (item 9.3.2.2).

Dessa maneira, o fato de o consórcio estar alocando uma mão de obra indireta em quantitativo desproporcional à força de trabalho aplicada diretamente na implantação do campus, pode ser uma das causas dos seus prejuízos financeiros, cabendo tais prejuízos serem arcados apenas pelas empresas contratadas. Isso porque, no contrato por empreitada, toda a gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros cabe à contratada, que é responsável pelas suas próprias decisões, não podendo ter a Unila ingerência sobre elas.

Contudo, um dos principais argumentos que vem sendo utilizado pelo consórcio para solicitar reequilíbrio econômico financeiro são os custos incorridos com administração local. O raciocínio empregado pelo consórcio construtor é tão somente comparar o faturamento esperado originalmente com o realizado, atribuindo toda a diferença (receita frustrada) à Unila, como se o contrato não fosse um ajuste com repartição de riscos, o que não procede, conforme já comentado.

Ainda quanto a essa situação de baixa alocação de mão de obra direta, cabe mencionar o disposto no Contrato n. 016/2011, em sua cláusula sétima, parágrafo terceiro, que obriga a contratada a mobilizar recursos adicionais visando eliminar qualquer atraso na execução do cronograma, independente dos motivos causadores do atraso, dispositivo que vem sendo descumprido pelo consórcio construtor.

Por fim, cabe ainda esclarecer que o BDI da obra foi de 23,37%, conforme proposta ofertada pela contratada, na qual se inclui o percentual de 1,07% de despesas financeiras, deixando claro que o consórcio deve buscar financiamento para fazer frente aos desembolsos, sendo remunerado à medida que for entregando os serviços contratados.

3.1.2.7 - Dos prejuízos enfrentados pela Unila em decorrência dos atrasos na obra

Como consequência dessa situação de projetos originalmente inconsistentes, alterações em projetos decorrentes de situações geológicas/geotécnicas imprevistas, mão de obra direta insuficientemente disponibilizada pelo consórcio construtor para execução da obra, carência de materiais, dentre outras, a Unila vem incorrendo em gastos extras com aluguéis para alugar sua estrutura administrativa, bem como de ensino e pesquisa. Além disso, o fato de a universidade estar, temporariamente, recebendo seus alunos no parque tecnológico de Itaipu, com espaço limitado, tem impedido seu crescimento.

Conforme Nota Técnica n. 12/2014/SECIC/Unila, a Unila informa que tem operado em locais dispersos na cidade, o que dificulta a locomoção dos professores, alunos e técnicos administrativos. Ademais, os professores passam por dificuldades para executar adequadamente suas atividades por falta de espaço. Essa restrição de espaço, inclusive, impediu que, em 2013, a Unila recebesse novos alunos.

Para o segundo semestre de 2014, estão previstas a criação de 24 novos cursos de graduação e o ingresso de mais 1.990 alunos. Esses novos quantitativos irão requerer locações de novos imóveis para

salas de aula, laboratórios, espaços administrativos, dentre outras estruturas.

Além do pagamento de aluguéis, outra consequência trazida em função do atraso é a necessidade de prorrogação do contrato da empresa supervisora, cuja vigência se encerra em novembro de 2014. Os custos financeiros incorridos no período anual compreendido entre maio de 2013, data original prevista para conclusão da 1º etapa de implantação do campus, a maio de 2014, foram relacionados no quadro a seguir, construído com base na Nota Técnica n. 12/2014/SECIC/UNILA:

<i>Contrato</i>	<i>Empresa</i>	<i>Objeto</i>	<i>Total</i>
<i>Contrato n. 161/2010</i>	<i>Fundação PTI</i>	<i>Locação de Espaços Acadêmicos (UNILA PTI)</i>	<i>167.885,88</i>
<i>Contrato n. 14/2013</i>	<i>Mercantil Imóveis Pauluk</i>	<i>Locação de Salas no Edifício Lorivo (UNILA VILA A)</i>	<i>573.626,60</i>
<i>Contrato n. 21/2011</i>	<i>Sistema PRI Engenharia Ltda</i>	<i>Fiscalização da Obra do Campus</i>	<i>3.766.969,64</i>
<i>Contrato n. 03/2012</i>	<i>Tarobá Construções Ltda</i>	<i>Locação do Imóvel Rio Almada</i>	<i>159.322,47</i>
<i>Contrato n. 04/2012</i>	<i>Construtora Site Ltda</i>	<i>Locação do Imóvel da Alameda Rui Ferreira (UNILA CENTRO)</i>	<i>347.824,44</i>
<i>Contrato n. 10/2013</i>	<i>Fundação PTI</i>	<i>Locação de Espaços Acadêmicos (UNILA PTI)</i>	<i>839.429,40</i>
<i>Total</i>			<i>5.855.058,43</i>

Considerando (i) a data reprogramada de conclusão, agosto de 2016, apresentada pelo consórcio construtor em cenário otimista (ii) a data inicialmente prevista para a entrega do objeto do contrato, 26/5/2013, e (iii) utilizando os últimos valores pagos pela execução dos contratos listados no quadro, os gastos incorridos podem alcançar o valor de R\$ 14.366.190,51, desconsiderando possíveis mudanças nos preços e nas empresas contratadas. Esse seria o ponto de partida dos prejuízos tangíveis calculados pela Unila.

Ademais, cabe ressaltar o desgaste institucional que esse atraso na entrega do campus vem trazendo à Universidade, que toma contornos ainda maiores por se tratar de uma ferramenta de integração de alunos, professores e pesquisadores de diferentes países.

3.1.2.8 - Das penalidades já aplicadas pela Unila

Quanto às causas de atrasos atreladas à postura da construtora, tais como baixa mobilização de mão de obra e pouca produtividade no canteiro, a Unila tomou ações punitivas como a aplicação de multas, que totalizam R\$ 46.978.705,24, conforme informação contida na Nota Técnica n.

12/2014/SECIC/UNILA. Essas multas se referem a atrasos nas entregas dos marcos M6.2 e M7.2 (Autos 23422.001155/2014-10, de 02/04/2014), marco M4.2 (Autos 23422.002480/2014-91, de 03/06/2014) e marco M3.1 (Autos 23422.002916/2014-42, de 12/06/2014). As referidas medidas punitivas se encontram em tramitação administrativa.

Quanto a esse assunto, conforme relatado em resposta ao Ofício de requisição n. 3-Fiscalis 31/2014, a Universidade tem buscado auxílio junto à Advocacia-Geral da União (AGU) com objetivo de se resguardar judicialmente em relação ao problema enfrentado. Em 11/6/2014, foi feita reunião entre os gestores da universidade e procuradores da AGU para discutir a questão do atraso e das medidas punitivas.

A posição do órgão jurídico consultivo foi no sentido de que as multas aplicadas fossem registradas no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (SICAF) e que fosse aberto processo para rescisão contratual, tendo em vista o atraso verificado e o alto risco de não conclusão da obra, sem prejuízo, conforme orientação jurídica, da devida preparação documental, quanto a custos incorridos pela universidade devido ao atraso na obra, para posterior ingresso judicial por perdas e danos.

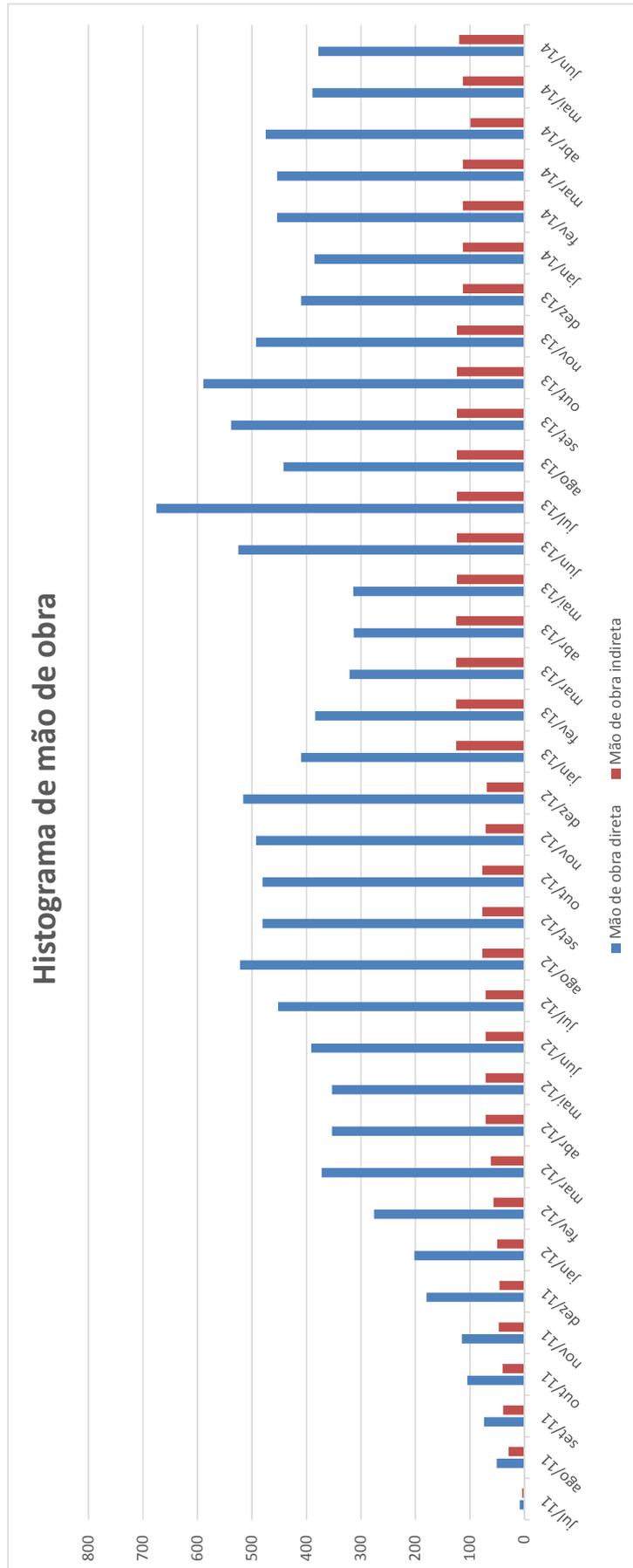
Cabe salientar que, conforme informações trazidas pelos gestores da Unila em seus comentários ao relatório preliminar de fiscalização, o consórcio construtor já ajuizou ação ordinária na Justiça Federal buscando a rescisão contratual e o ressarcimento das despesas indiretas não remuneradas por meio do 5º Termo Aditivo ao Contrato 16/2011-Unila.

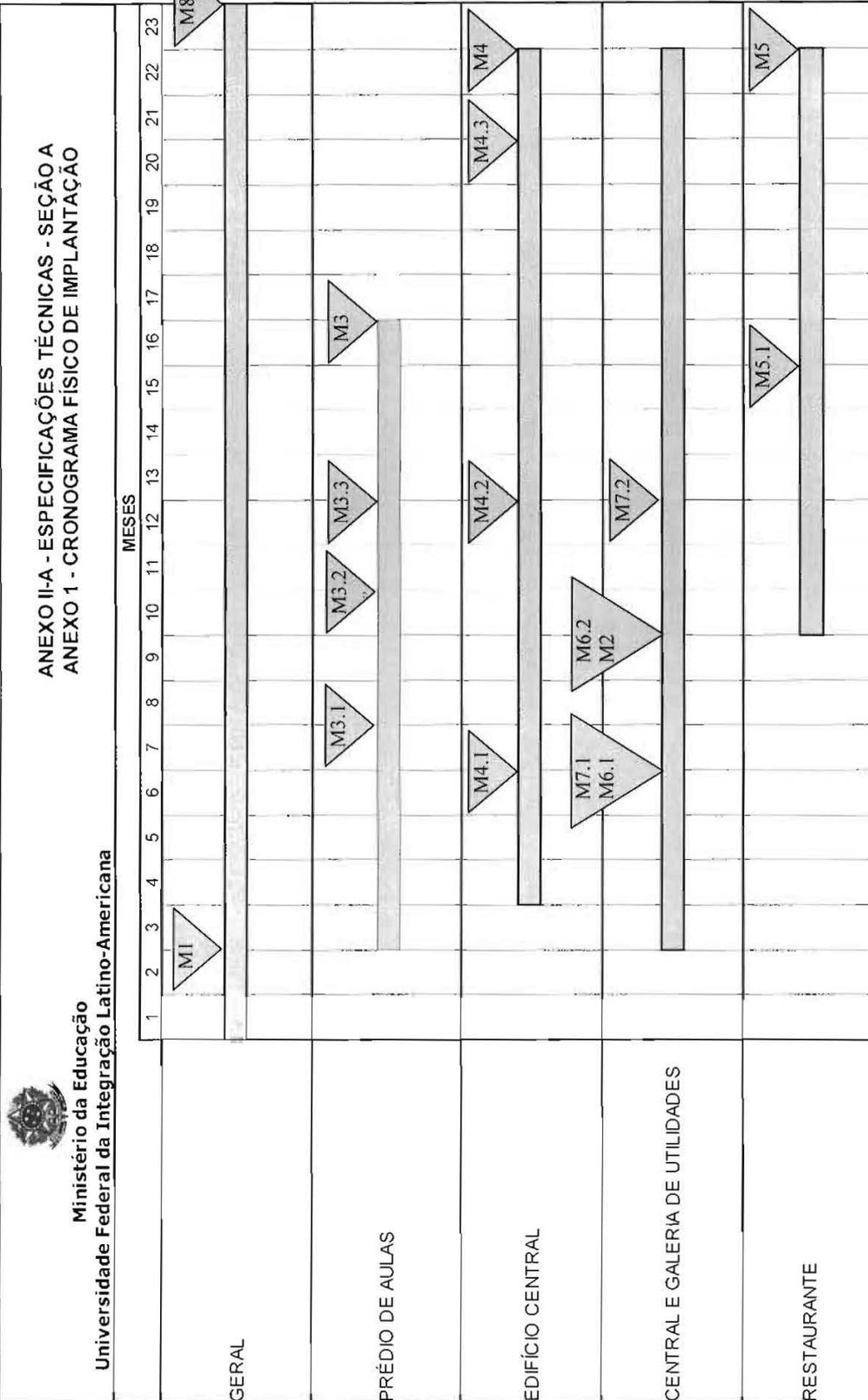
Foto 1 - Constatação da equipe em campo: pessoal da contratada recortando aço da espera dos pilares do prédio de aulas (que receberá outros andares) para utilização imediata em outras estruturas da obra, pela falta de recursos para comprar novos materiais



ANEXO I - Comparativo entre os cronogramas de entrega de marcos contratuais (contrato original e aditivos)

Marco nº	Descrição do Evento	Contrato Original firmado em 07/06/2011		1º Termo aditivo firmado em 11/04/2012		2º Termo aditivo firmado em 31/07/2012		5º Termo aditivo firmado em 15/05/2013	
		Prazo	Vencimento	Dilação	Vencimento	Dilação em relação ao prazo original	Vencimento	Dilação em relação ao prazo original	Vencimento
M1	Mobilização do contratado conforme item 2.6 da Seção A, Anexo II-A -Especificações Técnicas, do Projeto Básico, Anexo I deste Contrato.	60	04/09/2011	0	04/09/2011	0	04/09/2011	0	04/09/2011
M2	Conclusão da concretagem e início da montagem dos sistemas da Central Técnica	270	01/04/2012	0	01/04/2012	162	10/09/2012	600	22/11/2013
	M3.1 Conclusão da concretagem 1º piso do Prédio de Aulas.	210	01/02/2012	122	02/06/2012	267	25/10/2012	777	19/03/2014
	M3.2 Conclusão da concretagem da cobertura do Prédio de Aulas.	300	01/05/2012	123	01/09/2012	180	28/10/2012	830	09/08/2014
M3	M3.3 Conclusão da Parte C do Prédio de Aulas envolvendo: estruturas, acabamentos arquitetônicos, instalações e comissionamento, ou seja, Parte C do prédio pronto para uso, com toda a infraestrutura necessária, inclusive acessos.	360	30/06/2012	120	28/10/2012	120	28/10/2012	730	30/06/2014
	Conclusão da primeira etapa do Prédio de Aulas envolvendo: estruturas, acabamentos arquitetônicos, instalações e comissionamento ou seja, prédio pronto para uso, com toda a infraestrutura necessária, inclusive acessos.	480	28/10/2012	0	28/10/2012	0	28/10/2012	732	30/10/2014
	M4.1 Conclusão da concretagem do 1º pavimento do Edifício Central	180	02/01/2012	126	07/05/2012	188	08/07/2012	188	08/07/2012
	M4.2 Conclusão da concretagem do 10º pavimento do Edifício Central	360	30/06/2012	130	07/11/2012	192	08/01/2013	419	23/08/2013
M4	M4.3 Conclusão da concretagem da cobertura do Edifício Edifício Central	600	25/02/2013	60	26/04/2013	60	26/04/2013	509	19/07/2014
	Conclusão da primeira etapa do Edifício Central envolvendo: estruturas, acabamentos arquitetônicos, instalações e 660comissionamento, ou seja, prédio pronto para uso, com toda a infraestrutura necessária, inclusive acessos.	660	26/04/2013	0	26/04/2013	0	26/04/2013	583	30/11/2014
M5	M5.1 Conclusão da concretagem 1º piso do Restaurante.	420	29/08/2012	0	29/08/2012	0	29/08/2012	497	08/01/2014
	Conclusão do Restaurante envolvendo: estruturas, acabamentos arquitetônicos, instalações e comissionamento, ou seja, prédio pronto para uso, com toda a infraestrutura necessária, inclusive acessos	660	26/04/2013	0	26/04/2013	0	26/04/2013	388	19/05/2014
	M6.1 Aprovação dos projetos de todos os sistemas da Central de Água Gelada da Central de Utilidades.	180	02/01/2012	85	27/03/2012	85	27/03/2012	85	27/03/2012
M6	M6.2 Chegada na obra dos seguintes equipamentos do sistema de ar condicionado da Central de Utilidades: chiller e torre de resfriamento de água -200 TR, indicados no item 4.1.6 da Seção C, Anexo II-A -Especificações Técnicas, do Projeto Básico, Anexo I deste Contrato.	270	01/04/2012	87	27/06/2012	196	14/10/2012	600	22/11/2013
M7	M7.1 Aprovação dos projetos da Subestação da Central de Utilidades.	180	02/01/2012	85	27/03/2012	85	27/03/2012	530	15/06/2013
	M7.2 Chegada na obra dos equipamentos principais da Subestação de 34,5kV/13,8V -60 Hz, indicados no item 4.1.1.3 da Seção C, Anexo II-A -Especificações Técnicas, do Projeto Básico, Anexo I deste Edital.	360	30/06/2012	89	27/09/2012	89	27/09/2012	510	22/11/2013
M8	Conclusão, entrega e aceitação de todo o empreendimento da primeira etapa da UNILA, e desmobilização, conforme item 2.7 da Seção A, Anexo II-A -Especificações Técnicas, do Projeto Básico, Anexo I deste Contrato.	690	26/05/2013	0	26/05/2013	0	26/05/2013	553	30/11/2014





MARCOS CONTRATUAIS



2522
Jag

3.1.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

(IG-C) - Contrato 016/2011, 7/6/2011, Execução de obra de engenharia da primeira etapa do campus da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA), em Foz do Iguaçu - Paraná, Consórcio Mendes Junior-Schahin.

3.1.4 - Causas da ocorrência do achado:

Projetos básico e executivo deficientes e baixa mobilização de recursos por parte do consórcio construtor. - O atraso na entrega da primeira etapa de implantação do campus da Unila ocorreu parte em virtude de deficiências encontradas nos projetos básico e executivo doados à Unila por Itaipu, que impactaram, principalmente, as fases iniciais da obra, tais como escavações e fundações. Outro fator que impactou relevantemente o cronograma de execução foi a baixa mobilização de recursos por parte da contratada.

3.1.5 - Efeitos/Consequências do achado:

Impossibilidade de expansão das atividades de ensino e pesquisa da universidade e gastos indiretos em virtude dos aluguéis de instalações provisórias. (efeito real) - A universidade tem operado em locais dispersos pela cidade, dificultando e onerando a locomoção dos professores, alunos e técnicos administrativos. Ademais, os professores passam por dificuldades para executar adequadamente suas atividades por falta de espaço (laboratórios, auditórios, biblioteca etc). Essa limitação de espaço, inclusive, impediu que, em 2013, a Unila recebesse novos alunos.

Para o segundo semestre de 2014, estão previstas a criação de 24 novos cursos de graduação e o ingresso de mais 1.990 alunos. Esses novos quantitativos irão requerer locações de novos imóveis para salas de aula, laboratórios, espaços administrativos, dentre outras estruturas.

Além do pagamento de aluguéis, outra consequência trazida em função do atraso é a necessidade de prorrogação do contrato da empresa supervisora, cuja vigência se encerra em novembro de 2014. Os custos de aluguéis de espaço e prorrogação do contrato com a supervisora (Sistema Pri) incorridos no período compreendido entre maio de 2013, data original prevista para a conclusão da 1º etapa de implantação do campus, a maio de 2014, já totalizam R\$ 5.855.058,43.

Gastos indiretos em virtude dos aluguéis de instalações provisórias e prorrogação de contrato com a empresa supervisora. (efeito potencial) - Esses custos podem superar os R\$ 14,4 milhões até agosto de 2016, conforme cálculo expedito por simples extrapolação da situação atual (sem considerar eventuais reajustes nos valores contratuais de aluguéis e serviços de engenharia).

3.1.6 - Critérios:

Acórdão 2622/2013, item 9.3.2.2, Tribunal de Contas União, Plenário

Constituição Federal, art. 37

Contrato 16/2011, Unila, cláusula Sétima

Edital 1/2011, Unila, item Anexo II - A

Edital 1/2010, Unila , item 6

Edital 1/2010, Unila , item 1.3 Anexo II-A

Lei 8666/1993, art. 65, § 6º; art. 65, inciso II, alínea d; art. 66; art. 70

3.1.7 - Evidências:

3856.67.H8502.PR0A - Relatório empresa supervisora n. 3856.67.H8502.PR0A.

Memo 35_2012_Justificativas Aditivo 1_CMJS - Memorando Unila nº 35/2012 Justificativas 1º TA CMJS.

Nota Técnica Unila nº 10-2012..

3856.67.H8505.PR0A - Relatório empresa supervisora n. 3856.67.H8505.PR0A.

3856.67.H8504.PR0 - Relatório empresa supervisora n. 3856.67.H8504.PR0.

3856.50.H8507.PR0 - Parte 1 - Relatório empresa supervisora n. 3856.50.H8507.PR0 - Parte 1.

3856.50.H8507.PR0 - Parte 2 - Relatório empresa supervisora n. 3856.50.H8507.PR0 - Parte 2.

3856.67.H8508.PR0A - Relatório empresa supervisora n. 3856.67.H8508.PR0A.

1 Termo Aditivo_CMJS - 1º Termo Aditivo contrato n. 16/2011/Unila..

2 Termo Aditivo_CMJS - 2º Termo Aditivo contrato n. 16/2011/Unila..

TA5_CMJS_assinado - 5º Termo Aditivo contrato n. 16/2011/Unila..

3856.67.H8515.PR0 - Relatório empresa supervisora n. 3856.67.H8515.PR0.

CMJS-GCO_625_084_2013 - Documento elaborado pela consórcio construtor CMJS-GCO_625_084_2013.

Parecer Técnico Unila nº 49-2011.

Edital Concorrência Pública Unila nº 01/2010..

Localização dos furos - Sondagem - Planta de localização dos furos de Sondagem..

Localização das falhas geológicas. - Planta de localização das falhas geológicas..

Furo de sondagem SM 39 - Furo de sondagem SM 39..

Valores - propostas licitantes Concorrência nº 1/2010/Unila. - Valores das propostas dos licitantes participantes da Concorrência nº 1/2010/Unila..

Nota de Esclarecimento nº 2 da CEL da Concorrência Unila n. 1/2010..

Parecer Técnico n. 10/2013/SUIC/Unila..

NT 012_2014_TCU_Oficio 02-Fiscaliz_31_2014.

Nota de Auditoria n. 201313558-03 - Nota de Auditoria CGU n. 201313558-03.

E_GB_015257-10 - Documento Itaipu E_GB_015257-10.

E_GB_016537-10 - Documento Itaipu E_GB_016537-10.

E_GB_043892_2011 - Documento Itaipu E_GB_043892_2011.

Termo de Cooperação n° 32-08 UFPR - Itaipu.

Termo de Cooperação MEC - UFPR.

Contratos Itaipu projetos básico e executivo - Contratos Itaipu projetos básico e executivo..

Nota N° 001_2012_MCNI_PFUNILA.

Listagem de Disposições de Campo (DDC).

Relação de DDC originárias de ACP. - Relação de Disposições de campo (DDC) originárias de Análises críticas de projeto (ACP)..

DDC originárias de ACP - Estruturas - Relação de DDC originárias de ACP referentes ao atual estágio da obra (Estruturas), conforme visita técnica..

Ata de Reunião realizada 9-12-2013 com MEC - Ata de Reunião realizada em 9/12/2013 com a presença de representantes do MEC.

Ata de Reunião realizada em 30/4/2013 com MEC - Ata de Reunião realizada em 30/4/2013 com a presença de representantes do MEC.

Apresentação CMJS 27-5-2014 - Apresentação realizada pelo consórcio construtor para informar sobre situação da obra.

CMJS_GCO_625_343_2012 - Documento que representa o pleito da contratada por reequilíbrio (CMJS-GCO/625/343/2012).

Parecer 08_2013 - Pleito das despesas indiretas - Parecer Técnico n. 08/2013/SUIC/Unila.

Custos incorridos pela Unila em virtude do atraso na obra - Anexo à Nota Técnica Unila n° 12/2014..

Custos financeiros projetados - Custos financeiros projetados tendo como base os últimos valores pagos pelos contratos de aluguéis e supervisão da obra..

Evolução Financeira do contrato Unila n. 16-2011 - Evolução Financeira do contrato Unila n. 16/2011.

Evolução Física da Obra 2011-14 - Curva S - Campus Unila.

Ordem de Serviço - Unila - Ordem de Serviço - Unila/CMJS.

E_GB_167_08 - Documento elaborado por Itaipu que informa sobre doação de terreno e projetos à Unila.

Parecer Técnico 3856.67.H8503.PRO - Parecer Técnico 3856.67.H8503.PRO Análise do relatório de justificativas do marco contratual M3.1..

Parecer Técnico 3856.67.H8512.PRO - Parecer Técnico 3856.67.H8512.PRO Análise do relatório de justificativas do marco contratual M5.1..

Quantidade de mão de obra empregada na execução do Contrato Unila 16-2011.

3.1.8 - Conclusão da equipe:

A discussão sobre a culpa pelo atraso já perdura, pelo menos, desde outubro de 2012, quando o consórcio construtor solicitou, por meio do documento CMJS-GCO/625/290/2012, reequilíbrio econômico financeiro do contrato.

Desde então, dezenas de documentos foram elaborados pelas três partes envolvidas na obra: a Unila, o consórcio construtor e a empresa supervisora, havendo inclusive mediação do Ministério da Educação, como órgão supervisor.

O atraso na obra, segundo demonstraram as análises dos documentos produzidos (consórcio construtor, empresa supervisora e Unila), ocorreu por diversos motivos, sendo alguns de responsabilidade da empreiteira e outros não.

Entre os fatores que contribuíram para o atraso da obra e que são de responsabilidade exclusiva do consórcio construtor é possível mencionar:

1. Baixo efetivo de mão de obra direta mobilizada nas frentes de serviço;
2. Coordenação ineficiente das equipes de planejamento e produção;
3. Insuficiência na contratação de máquinas ou equipamentos necessários à execução de todas as obras concomitantemente;
4. Demora em apresentar soluções para os problemas inerentes a uma obra desse porte;
5. Dispendio de esforços e custos da administração local em produção de documentos para subsidiar eventuais litígios, em detrimento da efetiva execução do objeto do contrato.

Dentre os obstáculos que não podem ser imputados à contratada estão os atrasos pontuais na entrega dos projetos executivos revisados, bem como as falhas, inconsistências e/ou incompatibilizações pontuais nos mesmos. Além disso, cabe mencionar as alterações efetuadas pelo projetista em virtude de otimização estrutural e aparecimento de falhas geológicas não previstas nos ensaios de sondagem.

Quanto às deficiências de projeto, a equipe da Unila entende que, atualmente, não existem mais indefinições, existem apenas incompatibilidades pontuais. Ademais, considerando a estágio atual da obra (execução das estruturas) parte das incompatibilidades de projetos levantadas pelo consórcio não limitam todas as frentes de trabalho da obra, pois estão, em sua maioria, concentrados nas etapas finais de instalações elétricas, hidráulicas e especiais (ar condicionado e elevadores).

A equipe da Unila, apesar das limitações de recursos em face do vulto da obra, tem tratado as situações de incompatibilidades que vêm surgindo ao longo da execução do contrato, realizando e aprovando tempestivamente as adaptações nos projetos, ou intermediando as alterações submetidas aos projetistas contratados por Itaipu.

Além disso, a Universidade tem aplicado as penalidades cabíveis à contratada por descumprimento dos marcos contratuais (multas que totalizam a monta de R\$ 46.978.705,24). A universidade também tem buscado auxílio à AGU com o objetivo de se resguardar juridicamente em relação ao problema de atraso enfrentado, que pode acarretar, inclusive, a rescisão contratual.

Por parte da contratada, o que se observa é a reincidência em alegar que o atual baixo nível de mobilização de recursos se deve à necessidade de suposto restabelecimento do equilíbrio econômico-

financeiro e à suposta omissão da universidade quanto ao dever de entregar todos os projetos executivos no início da execução do contrato.

Quanto ao restabelecimento do equilíbrio econômico financeiro, a universidade entende que já atendeu ao pleito do consórcio naquilo que admitia não ser atribuível ao contratado (detalhado no achado 3.2). O valor assumido pela universidade vem, inclusive, sendo questionado pela CGU e por esta equipe de auditoria, conforme achado específico.

Quanto à entrega de projetos, a Unila defende que já entregou todos os documentos necessários a execução das diversas frentes da obra e que eventual ajuste ao projeto tem sido feito à medida que as incompatibilidades têm surgido.

Não é demais lembrar que, de acordo com o contrato, cláusula sétima, parágrafo terceiro, a contratada é obrigada a mobilizar recursos adicionais, visando eliminar qualquer atraso na execução do cronograma, independentemente dos motivos causadores do atraso.

Ademais, segundo os arts. 78, inciso III, e 79 da Lei 8.666/1993, a lentidão no cumprimento de um contrato, que possibilite à Administração comprovar a impossibilidade da conclusão da obra nos prazos estipulados, constitui motivo para a sua rescisão por ato unilateral da Administração, assegurado o contraditório e ampla defesa.

Também verifica-se que, segundo o art. 80, inciso I, da mesma lei, uma rescisão nesses moldes acarreta a assunção imediata do objeto do contrato, no estado e local em que se encontrar, por ato próprio da Administração.

Merece destaque, ainda, o art. 87 da Lei de Licitações e Contratos, que trata das sanções administrativas pela inexecução total ou parcial do contrato. Da leitura desse normativo, observa-se que, garantida a defesa prévia, a Administração pode, além de advertir e multar, aplicar suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, por prazo não superior a dois anos, bem como declarar a contratada como inidônea para licitar ou contratar com a Administração Pública enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que o contratado ressarcir a Administração pelos prejuízos resultantes.

Considerando as inconsistências pontuais porventura remanescentes nos projetos da primeira etapa.

Considerando o atual ritmo moroso de execução da obra, bem como a possibilidade de inexecução parcial do presente contrato e eventual contratação de remanescente da obra.

Considerando as prováveis indefinições de projetos que possam surgir na execução da segunda etapa das obras de implantação do campus, uma vez que não se verificam evoluções a nível comparável aos da primeira etapa.

Entende-se por oportuno determinar a oitiva da Unila e do consórcio construtor, para que se pronunciem sobre a irregularidade de atrasos na primeira etapa de implantação do campus, em face do disposto no art. 66 da Lei 8.666/1993, que determina que o contrato deve ser executado fielmente pelas partes, de acordo com as cláusulas avençadas, respondendo cada uma pelas consequências de sua inexecução total ou parcial.

3.2 - Formalização de termo aditivo objetivando o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, fora das hipóteses legais.

3.2.1 - Tipificação do achado:

Classificação - grave com recomendação de continuidade (IG-C)

Justificativa de enquadramento (ou não) no conceito de IG-P da LDO - O presente achado impõe risco de prejuízo ao erário e afronta os princípios administrativos da eficiência e da legalidade. Contudo, considerando (i) a magnitude do atraso no cronograma da obra, (ii) o seu baixo percentual de execução e (iii) os eventuais danos às partes envolvidas (alunos, professores, técnicos, pesquisadores, dentre outros), decorrentes de uma possível paralisação da obra, entende-se pelo não enquadramento do presente achado no disposto no art. 98, §1º, inciso IV, da Lei Federal 12.919/2013 (LDO/2014).

3.2.2 - Situação encontrada:

Com base nas informações coletadas durante os trabalhos de auditoria, esta equipe verificou que o pagamento, feito pela Unila ao Consórcio Mendes Junior-Schahin, no valor de R\$ 13.979.369,75 (data base: mar/2011), a título de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, não se enquadra nas hipóteses previstas no art. 65, inciso II, alínea "d", da Lei 8.666/1993. O referido pagamento foi efetuado com a formalização do 5º Termo Aditivo ao Contrato 016/2011-Unila, de 15 de maio de 2013, após pleito da contratada, que foi parcialmente acatado pela Unila.

Para melhor entendimento da questão, faz-se breve resumo do histórico referente à formalização do pagamento em tela.

Em 22 de outubro de 2012, o Consórcio Mendes Junior-Schahin encaminhou o documento CMJS-GCO/625/290/2012 à Unila, informando que, em razão dos atrasos na obra, foi submetido a custos adicionais, requerendo o seu ressarcimento.

Em anexo a esse documento, foi apresentado um relatório denominado "Reequilíbrio Econômico e Financeiro do Contrato" que detalhava todos os supostos custos incorridos pela contratada e que, no seu entendimento, deveriam ser pagos pela Administração.

Nesse relatório, além de elencar supostas cláusulas contratuais descumpridas pela universidade e expor os fatos que impediram a evolução plena dos serviços que, no seu entender, eram imprevistos e imprevisíveis, o consórcio apresentava, ao final, os seus custos adicionais incorridos.

O primeiro item dizia respeito aos custos de administração central (relativos à sede da contratada, não à equipe da obra), seguros e garantias, lucros cessantes e despesas financeiras não remuneradas. Como esses itens fazem parte do BDI, eles foram pagos proporcionalmente ao real andamento da obra, conforme previsão editalícia. Assim, o consórcio pleiteava remuneração suplementar equivalente ao que deveria ter recebido, caso a obra tivesse o seu pleno andamento, conforme planejamento original.

Já no segundo item, o consórcio pleiteava custos adicionais com "despesas indiretas planilhadas" (administração local, manutenção de canteiro etc). Da mesma forma, o consórcio demandava o ressarcimento desses itens de forma equivalente ao que deveria ter recebido no caso de cumprimento

integral do cronograma original do contrato. Em sede de cognição sumária, tal intenção tenderia a transformar um contrato de empreitada em um contrato por "administração contratada" (opção devidamente vetada quando da sanção do projeto de lei que se transformou na Lei 8.666/1993, justamente por envolver elevados riscos para a Administração, se mostrando contrária ao interesse público).

Mais adiante, no terceiro e no quarto item, o consórcio postulava o pagamento de supostos gastos indiretos não remunerados pela redução do escopo da obra. Ou seja, o consórcio exigia, mais uma vez, que a Administração pagasse por supostos custos, os quais nem chegou a incorrer, simplesmente pela mera expectativa de faturamento existente no momento da assinatura do contrato.

Em síntese, o primeiro pleito do consórcio totalizava a quantia de R\$ 23.878.554,02, considerando os custos supostamente incorridos (e não recebidos) pela contratada até julho de 2012.

Em 11 de dezembro de 2012, o Consórcio Mendes Junior-Schahin encaminhou mais um documento à Unila (CMJS-GCO/625/343/2012), cujos cálculos estavam atualizados até outubro de 2012, reiterando a necessidade de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato. Dessa vez, a quantia totalizava R\$ 31.783.923,65.

Nesse documento, o consórcio afirmava apresentar documentação comprobatória dos custos adicionais incorridos. Nas suas contas estavam sendo cobradas, inclusive, despesas julgadas excessivas pela Unila, a exemplo de TV por assinatura e internet e materiais de escritório / papelaria.

Para ser mais claro, em outubro de 2012, quando apenas 14,4% da obra havia sido executada, o consórcio pretendia receber o equivalente a 79,7% dos custos administrativos (centrais e locais) orçados em sua proposta, visto que esse era o percentual previsto no cronograma inicial até aquela data, caso a obra estivesse seguindo o ritmo normal planejado no projeto básico submetido à licitação.

Em 2 de maio de 2013, a Unila emitiu o Parecer Técnico n. 08/2013/SUIC/UNILA, que tratava da análise contábil da documentação referente ao pleito de reequilíbrio do Consórcio Mendes Junior-Schahin. Deve-se ressaltar que, nesse parecer, a Unila analisou apenas os aspectos contábeis referentes ao pleito do consórcio, desconsiderando os aspectos técnicos da área de engenharia, acerca do mérito / necessidade, conforme projetos e soluções construtivas adotadas na execução da obra.

No que diz respeito aos custos indiretos supostamente incorridos pela contratada, a Unila analisou a documentação apresentada e comparou o valor postulado para cada item com a proposta comercial apresentada pelo consórcio à época da licitação, emitindo a sua conclusão.

Em resumo, além de outras considerações, caso o pleito do consórcio, para determinado item, fosse superior ao orçado em sua proposta comercial, a Unila não aceitaria pagar mais do que o valor constante da proposta.

No que concerne ao pleito referente à administração central, o parecer técnico (de análise meramente contábil) aceitou o valor postulado pelo Consórcio Mendes Junior-Schahin, de R\$ 6.388.499,76, utilizando como embasamento o sumário do relatório do Acórdão 692/2010-TCU-Plenário, abaixo transcrito:

"1. Mostra-se em consonância com a lógica empresarial que a parcela de administração central integrante da taxa de Bonificação de Despesas Indiretas - BDI seja calculada não somente pelo valor

do contrato e porte da empresa - este diretamente relacionado ao volume de despesas indiretas fixas -, mas também em função do prazo de execução do objeto.

2. É legítimo ao contratado pleitear compensação financeira a título de administração central, quando comprovada a ocorrência de atraso na execução do contrato que possa ser atribuído exclusivamente à Administração; imprescindível, ainda, que desse atraso resulte prejuízo concreto ao particular, impedindo-o de perceber, durante o período de inatividade, a devida contraprestação financeira em face da impossibilidade de vir a executar o objeto na forma avençada e, ao mesmo tempo, de aproveitar aquela fração da administração central em outro empreendimento."

Na conclusão do referido parecer, a equipe de contabilidade da Unila estabeleceu, do ponto de vista contábil, considerando a hipótese de que a Administração fosse a única responsável pelo atraso na obra, que o valor máximo a ser pago pela Administração (limite máximo potencial do ressarcimento), referente ao pleito da contratada, perfazia o total de R\$ 17.341.869,86 (impostos inclusos).

Por fim, ressaltava que um parecer da área técnica (de engenharia) deveria definir qual o percentual deste valor seria utilizado, levando-se em conta a parcela do atraso na obra que pudesse ser atribuída, exclusivamente, à Universidade.

Em 6 de maio de 2013, a empresa contratada para a fiscalização da execução do Contrato 016/2011-Unila, a Sistema PRI Engenharia, emitiu um relatório técnico, intitulado "Registro de ocorrências relativas ao andamento da obra - evolução do faturamento financeiro do Consórcio MJS: faturamento previsto x faturamento realizado" (3856.50.H8507.PR0), que compilava, documentava, descrevia e analisava as causas dos problemas alegados pela contratada durante a execução das obras, bem como as respectivas respostas da Unila.

Nesse documento, os fatos documentados e suas análises foram organizados por trimestre (até outubro de 2012) e por edificação. Para cada período, e edificação, foi feita uma análise específica, com foco nos impedimentos relevantes ao desenvolvimento normal das obras.

Ao final, a fiscalizadora do contrato concluiu que os atrasos registrados no andamento da obra estiveram relacionados com os seguintes fatores:

- (a) atraso na entrega do projeto executivo do sistema viário;
- (b) revisão do projeto do prédio de aulas promovida pelo projetista;
- (c) revisão do projeto de fundações do prédio de aulas solicitada pelo consórcio e aceita pela Unila;
- (d) demora da empreiteira para apresentar respostas a alguns problemas de ordem executiva que apareceram no andamento das obras;
- (e) incidência de precipitações pluviométricas;
- (f) baixa mobilização de mão-de-obra nas frentes de serviço; e
- (g) pouca produtividade nas frentes de serviço.

Quanto a (a): o projeto executivo do sistema viário só é necessário ao final das obras e a etapa atual é de estruturas. Já (b) e (c) foram devidamente abordados em achado específico de atrasos (achado 3.1). No que concerne a (d), (f) e (g), verifica-se que são causas de atraso atribuídas exclusivamente à contratada, conforme também já abordado no achado de atrasos.

No que diz respeito à incidência de precipitações pluviométricas (e): é previsível que as chuvas - e todas as suas consequências - podem ocasionar a dilatação do prazo e o consequente atraso de uma obra. Entretanto, no momento da licitação, particularmente na visita ao local, os licitantes devem ter plena ciência das condições ambientais de região em que se realizará a obra, as quais devem ser utilizadas para o dimensionamento do prazo da empreitada. Conforme já abordado no achado de atrasos, não há evidências de que as chuvas ocorridas durante as obras tenham excedido os patamares do histórico registrado.

Em 9 de maio de 2013, a Unila emitiu o Parecer Técnico n. 010/2013/SUIC/UNILA que, após algumas considerações acerca da culpabilidade da Unila sobre o atraso, estabelecia um método de cálculo do valor supostamente devido, baseado em uma matriz que explicitava a proporção da responsabilidade da Administração para o atraso na obra de cada edificação por períodos trimestrais, conforme exposto no achado específico de atrasos (achado 3.1).

Ao final, a Unila aceitou pagar a quantia de R\$ 13.979.369,75 ao Consórcio Mendes Junior-Schahin, a título de alegado reequilíbrio econômico-financeiro do contrato. Essa quantia, que reajustada atingiu o montante de R\$ 14.241.770,68, se subdividiu da seguinte forma:

- Custos indiretos (administração local da obra, canteiro etc): R\$ 7.602.817,18;
- Administração Central: R\$ 5.446.924,48;
- Reajuste anual (4,5% a partir de abr/12): R\$ 244.951,27;
- Imposto (6,65%): R\$ 947.077,75.

Deve-se ressaltar que a questão também vem sendo tratada pela Controladoria-Geral da União - CGU, conforme Nota de Auditoria n. 201313558-03. Nesse documento, o órgão de controle interno do Poder Executivo Federal faz análise detalhada, empreendimento por empreendimento, período por período, do índice de culpabilidade pelo atraso na obra que pudesse ser atribuído exclusivamente à Administração, conforme detalhado em achado específico de atrasos (achado 3.1).

A Lei 8.666/1993, em seu art. 65, inciso II, alínea "d", estabelece as condições necessárias à formalização de aditivo visando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro de contrato, quais sejam, (i) fatos imprevisíveis, (ii) fatos previsíveis, porém de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou (iii) caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual. Além disso, o evento causador do agravamento da posição da contratada deve ser posterior à formulação da sua proposta.

Compulsando a doutrina, entende-se por oportuno reproduzir posicionamento de Marçal Justen Filho, verificado em seu livro Comentários à Lei de Licitações e Contrato Administrativos (Editora Dialética, 15ª Edição, p. 890), acerca das condições necessárias ao restabelecimento de equilíbrio:

"Exige-se, ademais, que a elevação dos encargos não derive de conduta culposa imputável ao particular. Se os encargos tornaram-se mais elevados porque o particular atuou mal, não fará jus à

alteração de sua remuneração.

Caracteriza-se uma modalidade de atuação culposa quando o evento causador da maior onerosidade era previsível e o particular não o levou em conta. Tal como ocorre nas hipóteses de força maior, a ausência de previsão do evento previsível prejudica o particular. Cobia-lhe o dever de formular sua proposta tomando em consideração todas as circunstâncias previsíveis. Presume-se que assim tenha atuado. Logo, sua omissão acarretou prejuízos que deverão ser por ele arcados. Rigorosamente, nessa situação inexistente rompimento do equilíbrio econômico-financeiro da contratação. Se a ocorrência era previsível, estava já abrangida no conceito de 'encargos'."

Assim, esta equipe entende que os pressupostos necessários à efetivação do direito à recomposição do equilíbrio econômico-financeiro não se enquadram no caso em exame. Os fatos causadores do atraso na obra auditada decorrem de culpa do contratado, ora por questões de ineficiência e baixa produtividade nas frentes de serviços, ora por não considerar, em sua proposta, a ocorrência de eventos previsíveis, tais como as chuvas e a presença de água no solo.

No que diz respeito à fundamentação utilizada para o ressarcimento das supostas despesas com administração central incorridas pela contratada, esta equipe entende que o sumário do relatório do Acórdão 692/2010-TCU-Plenário foi mal interpretado pela equipe da Unila.

Transcreve-se, abaixo, novamente, dessa vez com os devidos destaques:

"2. É legítimo ao contratado pleitear compensação financeira a título de administração central, quando comprovada a ocorrência de atraso na execução do contrato que possa ser atribuído exclusivamente à Administração: imprescindível, ainda, que desse atraso resulte prejuízo concreto ao particular, impedindo-o de perceber, durante o período de inatividade, a devida contraprestação financeira em face da impossibilidade de vir a executar o objeto na forma avençada e, ao mesmo tempo, de aproveitar aquela fração da administração central em outro empreendimento." (grifo nosso)

Da sua leitura, verifica-se que, além da necessidade de o atraso ser comprovadamente atribuído exclusivamente à Administração, deve restar igualmente comprovado que aquela fração da administração central pleiteada não estaria sendo aproveitada em outro empreendimento, conforme explicado na sequência.

Sabe-se que esse item do BDI se destina a remunerar parte dos custos da administração central da empresa: despesas com honorários de dirigentes, aluguéis da sede, propaganda e *marketing*, elaboração de propostas, entre outros. Tais despesas, cuja apropriação é inviável pela Administração Pública, pois dizem respeito à estrutura administrativa e comercial da empresa privada, devem ser rateadas entre as obras da empreiteira.

A necessidade de comprovação de que aquela fração da administração central não poderia ser aproveitada em outro empreendimento, nos exatos termos do Acórdão 692/2010-TCU-Plenário, exigiria demonstrativo por parte das empresas que não foram carreados aos autos.

Além disso, deve-se ponderar que a parcela do atraso na obra que pode ser atribuída exclusivamente à contratada também vem causando diversos prejuízos, tangíveis e intangíveis, à Unila e à sociedade brasileira e latino-americana, que anseiam por melhorias no sistema público de educação.

Devido aos atrasos na conclusão da obra, a Unila tem locado imóveis dispersos em vários locais da cidade para manter as suas atividades de ensino, de pesquisa e administrativas. Além dos custos com a locação desses imóveis, esta solução tem causado grande transtorno à comunidade acadêmica, dada a necessidade de constante deslocamento dos professores e alunos entre as unidades para suas atividades diárias.

Ademais, no ano de 2013, não foi possível o ingresso de novos alunos, pois não havia onde alocá-los, impedindo a universidade de funcionar com toda sua capacidade, gerando prejuízos irreparáveis à sociedade.

A partir do segundo semestre de 2014 e início de 2015 serão abertos 24 novos cursos de graduação, com o ingresso de aproximadamente mais 1.990 alunos e um total de 700 servidores, o que demandará a locação de mais espaços.

Tendo em vista a grave situação configurada, esta equipe entende que o atendimento, por parte da Unila, aos pleitos da contratada, presentes e futuros, a título de ressarcimento de despesas administrativas, podem acabar por constituir em verdadeiro desincentivo à conclusão da obra, uma vez que a dilatação do seu prazo e, por consequência, o aumento dos custos administrativos, são vantajosos para a empreiteira, caso mantida a lógica de remunerar a empresa pela expectativa inicial de receita, e não pelos resultados efetivamente entregues.

Dessa forma, faz-se necessário determinar a oitiva da Unila e do contratada para que se manifestem acerca do pagamento, no valor de R\$ 13.979.369,75 (data base: mar/2011), a título de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, fora das hipóteses constantes do art. 65, inciso II, alínea "d" da Lei 8.666/1993.

3.2.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

(IG-C) - Contrato 016/2011, 7/6/2011, Execução de obra de engenharia da primeira etapa do campus da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA), em Foz do Iguaçu - Paraná, Consórcio Mendes Junior-Schahin.

Estimativa do valor potencial de prejuízo ao erário: 13.979.369,75

3.2.4 - Causas da ocorrência do achado:

Inobservância aos requisitos legais necessários à formalização de termo aditivo objetivando o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato.

3.2.5 - Efeitos/Consequências do achado:

Prejuízos gerados por pagamentos indevidos (efeito real)

3.2.6 - Critérios:

Lei 8666/1993, art. 65, inciso II, alínea d

3.2.7 - Evidências:

TA5_CMJS_assinado, folhas 1/5.

CMJS_GCO_625_290_2012.

CMJS_GCO_625_343_2012.

Parecer 08_2013 - Pleito das despesas indiretas.

Nota de Auditoria n. 201313558-03.

3856.50.H8507.PR0 - Parte 1.

3856.50.H8507.PR0 - Parte 2.

Parecer Técnico n. 10/2013/SUIC/Unila..

NT 012_2014_TCU_Oficio 02-Fiscaliz_31_2014.

Anexo CMJS/GCO/625/290/2012 - Parte 1.

Anexo CMJS/GCO/625/290/2012 - Parte 2.

3.2.8 - Conclusão da equipe:

Ante os fatos e argumentos apresentados, verificam-se indícios de pagamento irregular à contratada, sob o manto de aditivo objetivando o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, mas fora das hipóteses legais.

Ademais, existem evidências de que parcela significativa do atraso na obra auditada deve ser atribuída à ineficiência da contratada, que vem executando a obra em um ritmo excessivamente demorado, conforme achado 3.1 do presente relatório.

Por fim, faz-se necessário determinar a oitiva da Universidade Federal da Integração Latino-Americana e do Consórcio Mendes Junior-Schahin para que se manifestem acerca do pagamento, no valor de R\$ 13.979.369,75 (data base: mar/2011), a título de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, fora das hipóteses constantes do art. 65, inciso II, alínea "d" da Lei 8.666/1993.

3.3 - Execução de serviços com qualidade deficiente.

3.3.1 - Tipificação do achado:

Classificação - grave com recomendação de continuidade (IG-C)

Justificativa de enquadramento (ou não) no conceito de IG-P da LDO - O presente achado impõe risco de prejuízo ao erário e afronta os princípios administrativos da eficiência e da economicidade. Contudo, as providências para correção dos serviços com qualidade deficiente já vêm sendo adotadas pelo contratado e acompanhadas pelo órgão, de modo que a materialidade do eventual prejuízo é de difícil mensuração neste momento, e o estágio avançado em que a obra se encontra, com aproximadamente 42% de execução, contraindicam o enquadramento do indício de irregularidade no disposto no art. 98, §1º, inciso IV, da Lei 12.919/2013 (LDO de 2014).

3.3.2 - Situação encontrada:

No decorrer dos trabalhos de auditoria na obra de implantação do *campus* da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (Unila), esta equipe verificou, por meio de análise documental, que ocorreram vícios construtivos durante a concretagem do edifício central e do prédio de aulas, os quais poderiam comprometer a segurança e a solidez do empreendimento. Tais problemas motivaram cartas do responsável técnico pelo projeto de estruturas, o Engenheiro José Carlos Sussekind, à Unila, sendo a mais representativa aquela datada de 28 de agosto de 2013, demonstrando preocupação em relação à confiabilidade estrutural do Edifício Central. Em visita à obra no dia 4/6/2014, a equipe de auditoria pôde constatar falhas pontuais no travamento e na integridade das formas de madeira de algumas peças estruturais no prédio de aulas, embora não fossem de gravidade equivalente à encontrada nos registros fotográficos da empresa supervisora do contrato (Sistema Pri) referentes aos vícios ocorridos durante a concretagem do térreo, 1º e 7º andares do edifício central.

Da leitura da carta do projetista, verifica-se que sua preocupação decorre de uma sucessão de graves falhas ocorridas durante a execução das estruturas do prédio de aulas e do edifício central, chegando, inclusive, a declarar que "(...) *não mais se pode considerar responsável por uma obra em que tantos e tão graves erros são cometidos (...)*", concluindo que, em sua visão, "*um grave acidente, de grandes proporções, pode estar em gestação*".

Assim, o projetista recapitula, a seu ver, os diversos problemas ocorridos ao longo da execução da obra:

1. Em março de 2012, durante a concretagem da estrutura do piso do térreo do edifício central, foram observadas falhas nas juntas de concretagem, adjetivadas como "*esdrúxulas*" pelo projetista, identificadas por inspeção visual de fotografias.
2. Ainda com a má impressão das fotografias relatadas no item 1 acima, o calculista afirma que encaminhou à Unila um e-mail, datado de 5 de abril de 2012, alertando para os cuidados a serem tomados na execução das oito paredes que suportam o prédio central, submetidas a cargas elevadas devidas à altura do prédio e à ação forte do vento, reiterando que essas paredes não continham "*margens de segurança absurdamente maiores do que as necessárias, capazes de cobrir falhas absurdas de execução*".
3. Entretanto, relata que fotografias do dia 15 de agosto de 2012, tiradas durante a execução da estrutura do 1º pavimento do edifício central (fotos 1 e 2 ao final do presente achado), mostravam, nas palavras do signatário, "*não um ninho, mas um autêntico rombo de concretagem*", no topo de uma destas oito paredes, sob a viga principal que a coroava, deixando "*sob total suspeição a viga do 1º pavimento que coroava a dita parede, bem como as outras sete paredes e as vigas que as coroavam*". Complementa afirmando que a construtora contratou empresa especializada para a recuperação das falhas encontradas.
4. Acrescenta que fotografias feitas durante a execução do 7º pavimento do edifício central (fotos 3, 4 e 5), em agosto de 2013, revelavam falhas que, no entender do signatário, eram "*espantosas*" e que só podiam ser "*chamadas, em linguagem coloquial, de 'crateras', como se a estrutura tivesse sido objeto de um bombardeio*", colocando "*sob severa dúvida a própria resistência nas regiões vizinhas*".

concretadas".

Por fim, ressalta que em mais de 40 anos de carreira, jamais viveu situação semelhante e alerta que a ruptura de peças sujeitas a compressão, com concreto especificado de alta resistência, é do tipo frágil, ou seja, sem o desenvolvimento prévio de mecanismos de deformação que avisem que a estrutura vai se romper. Ademais, demonstra receio que, dada a recorrência de falhas maiúsculas detectadas, *"outros erros, de menor escala, mas de perigosos potenciais em conjunto, tenham ocorrido e passado despercebidos"*, complementando que *"deixou de ter a segurança de poder afastar as dúvidas, crescentes, que as falhas em sucessão lhe vem trazendo"*.

Segundo o relatório da empresa responsável pela fiscalização da obra, Sistema Pri, verifica-se que o aparecimento de "brocas" (vazios no interior do concreto mal adensado) ocorreu porque, para diminuir o prazo de concretagem entre lajes da edificação, a contratada optou por substituir as formas metálicas anteriormente utilizadas por painéis de madeira que contemplavam a cobertura de uma superfície maior do elemento estrutural. Dessa forma, os painéis passaram a ser montados até a altura total do pé-direito do pavimento (que inclui o pilar e a viga), diferentemente do sistema anterior, no qual as formas metálicas eram montadas apenas até o fundo das vigas. No entender da fiscalizadora, essa modificação do método executivo aumentou a altura de lançamento do concreto no elemento e, por conseguinte, dificultou o seu adensamento (vibração para que ocupe todos os espaços no interior da forma, sem qualquer vazio).

Diante da grave situação que se configurou com a manifestação do projetista, a Unila emitiu, em 3 de setembro de 2013, o Ofício n. 063/2013/SECIC/UNILA ao consórcio construtor, solicitando análise e manifestação sobre o assunto.

Em atendimento a essa solicitação, o consórcio encaminhou à Unila o documento CMJS-GCO/625/250/2013, de 12 de dezembro de 2013, informando que contratou um consultor independente, especializado em tecnologia do concreto, o engenheiro Walton Pacelli de Andrade, que analisou os problemas ocorridos, os tratamentos realizados, os ensaios executados e elaborou um parecer técnico.

Em sua manifestação, o consórcio refuta os termos colocados na correspondência assinada pelo projetista, reiterando que possui uma ilibada reputação técnica e *know-how* reconhecido, tanto nacionalmente, quanto internacionalmente. Por outro lado, na página 5 do mesmo documento, manifesta-se no sentido de que a elevada taxa de aço na armação é *"um problema atípico nas obras das empresas que compõem o consórcio"*.

Tal informação se mostra contraditória com o fato de que as empresas constituintes do consórcio construtor possuem, em seu portfólio, alguns empreendimentos do arquiteto Oscar Niemeyer, entre eles o Memorial da América Latina, o Sambódromo do Rio de Janeiro e a Torre de TV Digital de Brasília.

Ademais, deve-se observar que a contratada dispendeu um ano inteiro (de agosto/12 a agosto/13) para executar a estrutura de apenas sete pavimentos do Edifício Central, uma média de aproximadamente 50 dias para cada pavimento, tempo bastante superior ao previsto no cronograma da obra. Dessa forma, verifica-se que o tempo demandado para verificação e recuperação das falhas ocorridas na execução da estrutura também causou impacto no ritmo de andamento da obra, agravando ainda mais a

questão do atraso (assunto tratado no achado 3.1).

Quanto ao parecer elaborado pelo especialista em tecnologia do concreto contratado pelo consórcio (engenheiro Walton Pacelli), verifica-se que foi dada ênfase às características físico-químicas do concreto, tais como dosagens, reatividade álcali-agregado, resistência, entre outros.

No que diz respeito às ocorrências de "brocas" (vazios no interior do concreto), alvo das principais críticas do projetista, o parecerista da construtora afirma que, além do tratamento das falhas visíveis, foram executados ensaios de esclerometria eletrônica e ultrassonografia, para identificação de eventuais falhas ocultas. No entanto, o parecerista, reproduzindo as conclusões dos ensaios, informa que *"apesar da ultrassonografia indicar alguns locais com concreto com qualidade pobre e duvidosa, a avaliação da estrutura através desta tecnologia, pode ter sido influenciada pela alta densidade de armadura nas três direções"*. Em função dessa limitação do ensaio, o projetista Sussekind deduz que a investigação não foi conclusiva, conforme adiante

Ao final do mesmo parecer, o engenheiro Walton Pacelli afirma que *"quanto à ocorrência de brocas, as mesmas foram rastreadas e identificadas e reparadas de forma a se recompor as características especificadas em projeto"*, concluindo que *"não há qualquer indício de riscos ou de patologias presentes nas peças estruturais"*.

A Unila, por sua vez, encaminhou tal parecer técnico ao projetista de estruturas para análise e considerações. Em carta-resposta, datada de 16 de abril de 2014, o engenheiro José Carlos Sussekind ressalta que sua preocupação se prende (i) à dificuldade de caracterizar a resistência nas partes onde não tenham ficado visíveis as deficiências de vibração causadoras das brocas (falhas ocultas, no interior das peças e não apenas na superfície de contato com as formas), quaisquer que sejam suas dimensões; e (ii) as consequentes perdas de resistência da estrutura como um todo. Além disso, o projetista ressalta que os resultados dos ensaios de ultrassonografia, que foram realizados na estrutura do térreo do edifício central, não são conclusivos, conforme relatório da Ultralab Engenharia Diagnóstica, devido à alta densidade de armadura na estrutura. Há que se ressaltar que não foram encontrados ensaios similares no 7º pavimento.

Nesse diapasão, o projetista conclui que a afirmação do parecerista contratado pelo consórcio, no sentido de que *"não há qualquer indício de riscos ou de patologias presentes nas peças estruturais"*, não elimina as dúvidas quanto à efetiva resistência do concreto nos locais onde porventura a vibração não tenha sido feita corretamente, mantendo, sem alteração, os termos da sua carta de 28 de agosto de 2013.

Diante desse posicionamento do projetista, em 15 de maio de 2014, a Unila encaminhou Ofício n. 107/2014/Reitoria à Itaipu solicitando uma avaliação independente do problema em questão, inclusive com execução de ensaios complementares que a empresa julgasse necessários, com o intuito de obter uma conclusão definitiva quanto à segurança estrutural das edificações, fornecendo, dessa maneira, tranquilidade à universidade. Conforme esclarecimentos oferecidos pelos gestores da Unila, Itaipu ainda não havia respondido à solcitação.

Entende-se por oportuno relatar que, durante visita técnica à obra em questão, esta equipe de auditoria ainda detectou vícios construtivos pontuais na execução da estrutura do Prédio de Aulas, conforme fotografias registradas ao final do presente achado (fotos 6 e 7). Na estrutura do 1º pavimento,

verificou-se a ocorrência de uma viga com seção transversal pontualmente variável ("embarrigada" lateralmente). Já no 3º pavimento, verifica-se o rompimento localizado da forma de madeira em um de seus pilares. Os problemas, embora pontuais, evidenciam algum grau remanescente de falta de zelo da contratada com relação a procedimentos de concretagem.

Tendo em vista a gravidade das ocorrências relatadas, cumpre mencionar que uma das empresas formadoras do consórcio contratado, a Schahin Engenharia, esteve envolvida em problemas decorrentes de falta de qualidade em outras obras. Em auditoria nas obras de implantação do Centro de Instrução e Adaptação da Aeronáutica - CIAAR, na cidade de Lagoa Santa/MG, no âmbito do Fiscobras 2012 (fiscalização 136/2012, TC 004.286/2012-0), o Plenário deste Tribunal de Contas (Acórdão 1.620/2012-TCU-Plenário, bem como relatório e voto) apontou diversos serviços que apresentavam qualidade insatisfatória, tais como: erro de locação da estrutura, erros de concretagem do castelo d'água, falta de prumo em pilares, cobrimento de concreto insuficiente, entre outros. A Schahin Engenharia foi obrigada a contratar um laudo técnico para revisão de várias estruturas e algumas foram demolidas e refeitas.

Além disso, conforme notícias coletadas em sítios eletrônicos, em 9 de janeiro de 2008, a barragem de Apertadinho, localizada em Rondônia, que vinha sendo construída pelo Consórcio Construtor Vilhena, liderado pela Schahin Engenharia, não suportou a pressão da água e rompeu. Por decisão do Tribunal Arbitral da Câmara de Comércio Brasil-Canadá, a construtora foi integralmente culpada pelo desmoronamento da usina, que envolve prejuízos da ordem de R\$ 1 bilhão. A notícia é preocupante pelos altos valores envolvidos.

Foto 1 - Grande falha na concretagem da estrutura do 1º pavimento do Edifício Central agosto/2012



Foto 2 - Falha na concretagem da estrutura do 1º pavimento do Edifício Central agosto/2012



Foto 3 - Grande falha na concretagem da estrutura do 7º pavimento do Edifício Central antes da limpeza - agosto/2013



Foto 4 - Grande falha na concretagem da estrutura do 7º pavimento do Edifício Central após limpeza - agosto/2013



Foto 5 - Falhas na concretagem da estrutura do 7º pavimento do Edifício Central - agosto/2013



Foto 6 - Face lateral de viga 'embarrigada' na estrutura do 1º pavimento do Prédio de Aulas - vista de baixo para cima



Foto 7 - Forma arrebitada durante a execução da estrutura do 3º pavimento do Prédio de Aulas



3.3.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

(IG-C) - Contrato 016/2011, 7/6/2011, Execução de obra de engenharia da primeira etapa do campus da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA), em Foz do Iguaçu - Paraná, Consórcio Mendes Junior-Schahin.

3.3.4 - Causas da ocorrência do achado:

Deficiências nos controles de engenharia da contratada com relação a procedimentos de concretagem, em inobservâncias às normas da ABNT.

3.3.5 - Efeitos/Conseqüências do achado:

Prejuízos gerados pela entrega de uma obra sem qualidade (efeito potencial)

3.3.6 - Critérios:

Acórdão 1620/2012, TCU, Plenário

Contrato 016/2011, Unila, cláusula 3ª, item p

Lei 4150/1962, art. 1º

Lei 8666/1993, art. 69

Norma Técnica - ABNT - Associação Brasileira de Normas Técnicas - NBR 6118

3.3.7 - Evidências:

Carta do Projetista de Estrutura, de 28/8/2013.

CMJS-GCO/625/250/2013 - Resposta à carta Sussekind.

Anexo A - CMJS-GCO/625/250/2013 - Relatório Walton Pacelli de Andrade.

Ofício 030/2014/SECIC/Unila - Análise de execução de obra.

Carta do Projetista de Estrutura, de 16/4/2014.

Ofício 063/2013-SECIC/Unila, de 3/9/2013.

Notícias sobre rompimento de barragem em Rondônia coletadas em sítios eletrônicos.

Ofício n. 107/2014/REITORIA - Unila solicita apoio de Itaipu acerca dos problemas de concretagem -

Ofício n. 107/2014/REITORIA - Unila solicita apoio de Itaipú acerca dos problemas de concretagem.

RET.RT.028-DEZ-12 - Relatório Técnico RETECH sobre recuperação das brocas.

Relatório Técnico Sistema Pri - Recuperação paredes do 7º Pavimento.

3.3.8 - Conclusão da equipe:

Ante os fatos, argumentos e fotografias apresentadas, verifica-se que os problemas de qualidade ocorridos na obra em análise são graves.

As providências para correção dos serviços com qualidade deficiente vêm sendo adotadas pela contratada e acompanhadas pela fiscalização da obra.

Entretanto, convém mencionar que, segundo o projetista, as recuperações efetuadas nos dois eventos mais críticos de falhas executivas ("brocas" de grandes dimensões nas estruturas do 1º e do 7º pavimento do edifício central) não eliminam as dúvidas quanto à resistência do concreto nos locais onde porventura a vibração não tenha sido feita corretamente e as possíveis falhas não tenham ficado visíveis.

Dessa forma, faz-se necessário determinar a oitiva da Universidade Federal da Integração Latino-Americana e do Consórcio Mendes Junior-Schahin para que se manifestem acerca da execução de serviços de concretagem com qualidade deficiente verificada na obra, em especial o Edifício Central, considerando o disposto no art. 1º da Lei 4.150/1962, que obriga à observação das normas da ABNT.

Por fim, entende-se por oportuno determinar à Unila para que apresente ao CREA-PR representação formal para que avalie a atuação dos responsáveis técnicos pela obra.

3.4 - Acréscimos ou supressões em percentual superior ao legalmente permitido.

3.4.1 - Tipificação do achado:

Classificação - grave com recomendação de continuidade (IG-C)

Justificativa de enquadramento (ou não) no conceito de IG-P da LDO - Os indícios de irregularidades afetos ao descumprimento do limite estabelecido no art. 65, § 1º, da Lei 8.666/93 não possuem

potencialidade de ocasionar prejuízos materialmente relevantes ao erário ou a terceiros, uma vez que as medições da obra têm se mostrado compatíveis com o efetivamente executado. Portanto, não se enquadra nas disposições previstas no art. 98, § 1º, inciso IV, da Lei Federal 12.919/2013 (LDO 2014).

3.4.2 - Situação encontrada:

A Universidade Federal da Integração Latino-Americana (Unila) e o Consórcio Mendes Junior-Schahin firmaram seis termos aditivos ao Contrato 016/2011, de valor original de R\$ 241.256.836,21, até o término da fase de execução da presente auditoria. Embora o montante absoluto do contrato tenha sido majorado em R\$ 23.560.419,67 (9,77%), quando os acréscimos e supressões são analisados individualizadamente, constata-se extrapolação aos limites permitidos pelo art. 65, § 1º, da Lei 8.666/93, uma vez que as supressões totalizaram R\$ 63.507.866,88 (26,32%), enquanto que os acréscimos atingiram as cifras de R\$ 87.068.286,55 (36,09%).

Os gestores da Unila manifestaram entendimento de que o contrato teria sofrido alteração de apenas 9,77% de acréscimo, obtido por intermédio da compensação com os valores suprimidos. Contudo, esta interpretação não se coaduna com a metodologia de se calcular os percentuais de alterações.

Relativamente a essa matéria, a jurisprudência consolidada do TCU, consubstanciada no Acórdão 749/2010-TCU-Plenário, é de que tanto as alterações contratuais quantitativas quanto as qualitativas estão sujeitas aos mencionados limites da Lei de Licitações.

Para se calcular os percentuais de alteração no contrato, aplicou-se como metodologia abarcada no supracitado acórdão, orientando que os acréscimos e supressões devem ser analisados separadamente e sem nenhum tipo de compensação entre eles.

A metodologia consiste basicamente em considerar que os limites legais para acréscimos aplicam-se sobre o valor inicial do contrato. Ou seja, para o cálculo do percentual dos acréscimos e supressões, considera-se o quociente dos valores acrescidos e suprimidos sobre o valor inicial do contrato, da seguinte forma:

Acréscimos: $R\$ 87.068.286,55 / R\$ 241.256.836,21 = 0,3609 = 36,09\%$.

Supressões: $R\$ 63.507.866,88 / R\$ 241.256.836,21 = 0,2632 = 26,32\%$.

A tabela abaixo facilita a visualização dos impactos que as alterações provocaram no objeto licitado e contratado, até o Sexto Termo Aditivo ao Contrato 016/2011.

TERMO ADITIVO	ACRÉSCIMOS	VARIAÇÃO %	SUPRESSÕES	VARIAÇÃO %	VALOR DO CONTRATO
VALOR ORIGINAL	0,00	0,00	0,00	0,00	241.256.836,21
1º TERMO ADITIVO	20.532.948,00	8,51	28.092.468,26	11,64	233.697.315,95
2º TERMO ADITIVO	9.713.751,42	4,03	8.778.735,68	3,64	234.632.331,69

3º TERMO ADITIVO	8.729.344,07	3,62	1.099.686,83	0,46	242.261.988,93
4º TERMO ADITIVO	10.516.934,44	4,36	6.968.137,71	2,89	245.810.785,66
5º TERMO ADITIVO	13.979.369,75	5,79	0,00	0,00	259.790.155,41
6º TERMO ADITIVO	23.595.938,87	9,78	18.568.838,40	7,70	264.817.255,88
TOTAL	87.068.286,55	36,09	63.507.866,88	26,32	264.817.255,88

Deve-se observar que as causas que deram origem às alterações no escopo do Contrato 016/2011 foram muitas, conforme relatado no achado relativo ao atraso (achado 3.1).

Ademais, os impactos decorrentes de alterações tendem a se agravar ainda mais. Isso porque a Unila contratou empresa especializada para fazer o replanejamento da obra, isto é, elaborar o orçamento necessário para a conclusão das obras.

De acordo com informações oferecidas pelos gestores da Unila em seus comentários ao relatório preliminar de fiscalização, até o momento, o custo total da primeira etapa de implantação do campus está em torno de R\$ 285 milhões. Com isso, os percentuais de acréscimos e supressões, ora apresentados, tenderão a atingir índices ainda maiores que os apresentados.

3.4.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

(IG-C) - Contrato 016/2011, 7/6/2011, Execução de obra de engenharia da primeira etapa do campus da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA), em Foz do Iguaçu - Paraná, Consórcio Mendes Junior-Schahin.

3.4.4 - Causas da ocorrência do achado:

Realização de procedimento licitatório com orçamento base deficiente, elaborado pela empresa Carvalho Orçamentos, contratada por Itaipu, conforme já abordado na auditoria do Fiscobras 2012 (TC 004.743/2012-1, Fiscalização n. 152/2012).

3.4.5 - Efeitos/Conseqüências do achado:

Contratação de serviços sem o devido caráter competitivo (efeito potencial) - As alterações superiores aos limites permitidos no art. 65, § 1º, da Lei 8.666/1993 representam contratações que não passaram por processo licitatório, cujas formações de preços podem alterar indevidamente o equilíbrio do contrato a favor da contratada.

3.4.6 - Critérios:

Acórdão 749/2010, TCU, Plenário

Lei 8666/1993, art. 65, § 1º

3.4.7 - Evidências:

TA5_CMJS_assinado, folhas 1/5.

1 Termo Aditivo_CMJS, folhas 1/6.

2 Termo Aditivo_CMJS, folhas 1/7.

Terceiro Termo Aditivo ao TC 016 2011, folhas 1/10.

Quarto Termo Aditivo ao TC 016 2011, folhas 1/10.

TA6_TC016-2011_CMJS, folhas 1/5.

Memo 35_2012_Justificativas Aditivo 1_CMJS, folhas 1/11.

NT 10_2012_Justificativas Aditivo 2, folhas 1/12.

Nota Técnica_12_2012__Justificativas_Aditivo_3_R3C, folhas 1/6.

Relat_Justificativas_CMJS_TA4_R1, folhas 1/19.

Parecer 08_2013 - Pleito das despesas indiretas, folhas 1/21.

Nota Técnica_05_2013__Justificativas_Aditivo_6_R0F, folhas 1/3.

3.4.8 - Conclusão da equipe:

Ante os fatos apresentados, entende-se ser cabível determinar a oitiva da Unila e do Consórcio Mendes Junior-Schahin, para que se manifestem acerca das extrapolações aos limites previstos no art. 65, § 1º, da Lei 8.666/1993.

3.5 - Contratação irregular por dispensa ou inexigibilidade.

3.5.1 - Tipificação do achado:

Classificação - grave com recomendação de continuidade (IG-C)

Justificativa de enquadramento (ou não) no conceito de IG-P da LDO - O presente achado afronta os princípios administrativos da legalidade, da impessoalidade e da eficiência, bem como pode ensejar nulidade de procedimento licitatório. Contudo, não foram verificados indícios de atos ou fatos materialmente relevantes, em relação ao valor total do contrato n.12/2013-Unila, que justifiquem o enquadramento nas hipóteses de recomendação de paralisação constantes do inciso IV, do art. 98, da Lei 12.919/2013 (LDO).

3.5.2 - Situação encontrada:

Em virtude das incompatibilidades remanescentes entre os elementos dos projetos (estruturas, instalações, arquitetura), a Unila realizou contratação, por inexigibilidade de licitação, de empresa para prestar consultoria especializada na análise de projetos, custos de serviços e orçamentação global das obras. No entanto, a contratação direta se deu fora das hipóteses legais, as quais somente admitem a inexigibilidade para serviços únicos, singulares, de modo que tanto a inviabilidade de competição

quanto a notória especialização sejam inquestionáveis, o que não é o caso.

Um dos objetivos de tal contratação foi obter o "replanilhamento dos valores orçados para a construção do capus da Unila", visando atualizar o valor do empreendimento, conforme informação constante do Memorando Eletrônico n. 37/2014/SECIC. Também fez parte do escopo analisar previamente e propor soluções quanto aos projetos de edificações a serem construídas na segunda etapa de implantação do campus, de acordo com as tarefas previstas no Projeto Básico para a contratação direta da empresa de consultoria.

Para a execução do serviço, foi contratado o Instituto Brasileiro de Engenharia de Custos (IBEC), por meio do Termo de Contrato Unila n. 12/2013, cujo objeto é a "prestação de serviço técnico especializado em engenharia de custos aplicada a construção civil para a prestação de serviço de consultoria e análises técnicas de projetos, custos de serviços e orçamentação global de obras e serviços".

A Lei 8.666/1993 prevê a possibilidade de contratação direta por inexigibilidade quando houver inviabilidade de competição. Em seu art. 25, inciso II, combinado com art. 13, a referida lei possibilita tal opção apenas para serviços técnicos de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização. Em adição, em seu art. 25, § 1º, considera como notória especialização, profissional ou empresa cujo conceito, no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica, ou de outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

Em casos de contratações de serviços técnicos a serem prestados por profissionais de notória especialização, a Súmula TCU 252/2010 fixa como exigência para se adotar o instituto da inexigibilidade, a necessidade de o serviço estar compreendido entre aqueles constantes do art. 13 da Lei 8.666/1993, ser ele de natureza singular e a necessidade de demonstração da notória especialização do contratado.

Quanto à natureza singular, há de se mencionar que Marçal Justen Filho, em seu livro Comentários à Lei de Licitações e Contrato Administrativos (Editora Dialética, 15º Edição, p. 420), defende que o serviço deve se caracterizar como uma situação anômala, incomum, impossível de ser enfrentada satisfatoriamente por todo e qualquer profissional especializado. Envolve os casos que demandam mais do que a simples especialização, pois apresentam complexidades que impedem a obtenção de solução satisfatória a partir da contratação de qualquer profissional.

Para tanto, deve o serviço ser caracterizado por marca pessoal ou coletiva que o individualiza em relação aos demais. Nessa hipótese de contratação, as características peculiares do serviço que o tornam singular exigem específica capacidade técnica do prestador do serviço selecionado, impedindo o estabelecimento de requisitos objetivos de competição.

O projeto básico (termo de referência) referente à contratação em questão define como tarefas necessárias para entrega dos serviços: a) análise dos projetos; b) estudos de compatibilização dos projetos; c) elaboração de planilhas qualitativas e quantitativas de materiais; d) elaboração de planilhas qualitativas e quantitativas de serviços; e) elaboração de planilhas de composição de preços unitários, para orçamentação de reformas, projetos e obras; f) elaboração de critérios de medição e pagamento;

g) análises de conformidades de valores globais e unitários; h) análise de conformidades quantitativas; i) análises de viabilidades técnico-econômica; j) elaboração de documentos técnicos (pareceres, declarações etc); k) consultoria e orientações técnicas.

As justificativas apresentadas pela Universidade para contratar os serviços de engenharia de custos foram o vulto da obra e a insuficiência do número de servidores integrantes da equipe da universidade frente às diversas demandas que têm surgido com a execução do empreendimento.

Para defender a contratação por inexigibilidade, a Unila apresentou como argumento a "alta complexidade da obra, inerente à tipologia arquitetônica peculiar e composição de itens empregados pelo projetista e à dificuldade de localizar no mercado os materiais empregados na obra, demandam serviços de orçamentação, formatação de preços, controle de custos e quantificação de materiais de alta qualificação técnica e larga experiência em obras complexas", conforme informação retirada do projeto básico.

Objetivando fundamentar o enquadramento do objeto como singular, os gestores apresentaram, por meio de despacho elaborado em 19/4/2013, uma relação de decisões deste Tribunal, bem como de argumentos doutrinários, que levantam características e condições para que o serviço seja considerado singular. Dentre as definições apresentadas, podem ser destacadas: i) o serviço deve possuir singularidade que inviabilize a competição entre os diversos profissionais técnicos especializados; ii) o serviço executado por aquele profissional cujo trabalho à Administração entenda ser o mais adequado para a solução do problema que enfrenta; iii) serviço deve ser havido como singular quando nele tem de interferir, como requisito de satisfatório atendimento da necessidade administrativa, um componente criativo de seu autor, envolvendo o estilo, o traço, a engenhosidade, a especial habilidade, a contribuição intelectual, artística, ou a argúcia de quem o executa, atributos, estes, que são precisamente os que a Administração reputa conveniente e necessita para a satisfação do interesse público em causa.

Em que pese a gama de argumentos utilizados pelos gestores como fundamentação para a contratação direta, não ficou suficientemente comprovado a presença, no objeto contratado junto ao IBEC (engenharia de custos), das características apresentadas para se enquadrar um serviço como singular.

Analisando as tarefas a serem executadas para a entrega do serviço, essa característica de ser o replanilhamento baseado em um orçamento existente, demonstrativo que a alegação de que o produto a ser entregue seria algo incomum e inédito não fica evidente. Atividades de elaboração de planilhas qualitativas e quantitativas de materiais, de serviços e de composição de preços unitários, são necessárias e realizadas para toda obra.

No caso da implantação do *campus* da Universidade, somente a concepção arquitetônica abarca atividades intelectuais que indiscutivelmente envolvem "estilo, traço, engenhosidade, especial habilidade, contribuição intelectual, artística, ou argúcia", conforme conceito de Celso Antônio Bandeira de Melo trazido no próprio despacho da Unila que fundamentou a inexigibilidade.

Ademais, em que pese ser uma obra concebida pelo arquiteto Oscar Niemeyer, trata-se da implantação de um *campus* universitário, obra que não envolve, por exemplo, uma construção industrial complexa ou de obras inéditas, a ponto de exigir alguma tecnologia de domínio restrito.

Apenas a título ilustrativo, apresenta-se o caso da reconstrução da Estação Antártica Comandante Ferraz, no qual a participação de 74 arquitetos em concurso realizado pela Marinha do Brasil e Instituto de Arquitetos do Brasil comprova, que mesmo apresentando peculiaridades, é possível a competição.

A obra de implantação do *campus* da Unila conta com prédios que, no geral, possuem formas geométricas típicas, como por exemplo: prédio em formato retangular com as extremidades retilíneas e a região central curva (Prédio de Aulas), prédio em formato de "H", estruturado em uma única peça (Edifício Central), e edifícios em formatos cilíndrico (Restaurante e Biblioteca), conforme figura inserida ao final deste achado. Essa característica, em princípio, demonstra não haver demasiadas dificuldades no cálculo das quantidades.

Dessa maneira, ainda que a classificação de um serviço como singular envolva certo grau de subjetividade, oferecendo margem à discricionariedade do contratante, o gestor público deve inserir nos autos argumentos suficientemente detalhados que comprovem e motivem adequadamente seus atos, conforme Acórdãos TCU 455/2008 - Primeira Câmara (Voto do Ministro Relator) e Acórdão TCU 195/2008 - Primeira Câmara.

O tamanho da obra, os custos a serem incorridos na sua execução e o fato dela ser oriunda de projetos elaborados pelo escritório do arquiteto Oscar Niemeyer, por si só, não são suficientes para considerar o objeto do contrato como singular. Conforme jurisprudência e doutrina apresentada pelos próprios gestores, o serviço objeto do contrato com o IBEC (consultoria e análises técnicas de projetos, custos de serviços e orçamentação global de obras e serviços) é que deveria ser singular.

Quanto à notória especialização, a universidade apresentou algumas informações retiradas da página eletrônica do IBEC, as quais trazem como objetivo da entidade "promover as técnicas e tecnologias da Engenharia de Custos, como ciência multidisciplinar, integrando empresas e profissionais, atuantes em todos os segmentos e promovendo encontros, palestras, reuniões técnicas, cursos, seminários, congressos, publicações e principalmente o intercâmbio com as congêneres dos demais países do mundo".

Ademais, o parecer da Unila apresenta como experiências que, em tese, credenciam como entidade de "notória especialização" a literatura produzida, informando *link* de acesso à página eletrônica da instituição contratada, bem como o trabalho relacionado à análise de custos de parte das obras do estaleiro e base naval da Marinha, e os cursos oferecidos à Administração Pública Federal.

O Acórdão TCU 2.731/2009-Plenário prevê que seja evidenciado, nos processos de inexigibilidade de licitação, para contratação de serviços enumerados no art. 13 da Lei nº 8.666/1993, o perfil técnico exigido da empresa ou do profissional, informando se as técnicas utilizadas pelo contratado se baseiam em métodos não padronizados, que não sejam passíveis de serem enfrentados por outro profissional ou empresa, de modo a demonstrar o cumprimento do disposto no inciso II do art. 25 do citado diploma legal.

A licitação é a regra. A exceção quanto à inexigibilidade para contratação de serviços técnicos especializados por prestador de notória especialização se justifica apenas pelo exato encaixe entre as peculiaridades que tornam um serviço singular e as capacidades diferenciadas que tornam determinado prestador notório, ou seja, indiscutivelmente a escolha mais adequada para a execução do objeto

contratado.

Pelos serviços anteriores apresentados como razão para a demonstração da suposta notória especialização do IBEC, nenhum comprova definitivamente que a empresa contratada era indiscutivelmente a melhor solução para o serviço demandado pela universidade.

O objeto do contrato trata de serviços de engenharia que podem ser executados por qualquer boa empresa de engenharia consultiva, não caracterizando, portanto, a inviabilidade de competição.

Além disso, a escolha do IBEC tem se mostrado pouco vantajosa à Unila. O contrato fixou a entrega do objeto em oito meses a contar da data de sua assinatura, realizada em 8/10/2013. Para isso, o objeto foi dividido em três etapas e uma fase de entrega de projetos complementares, conforme cronograma econômico financeiro a seguir:

<i>Mês</i>	<i>1ª Etapa</i>	<i>2ª Etapa</i>	<i>3ª Etapa</i>	<i>Proj. Complementares</i>	<i>Total mês</i>
<i>1</i>	<i>181.454,78</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>18.289,04</i>	<i>199.743,82</i>
<i>2</i>	<i>-</i>	<i>181.451,76</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>181.451,76</i>
<i>3</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>18.289,04</i>	<i>18.289,04</i>
<i>4</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>
<i>5</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>
<i>6</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>155.404,40</i>	<i>-</i>	<i>155.404,40</i>
<i>7</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>
<i>8</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>24.385,38</i>	<i>24.385,38</i>
<i>Total etapa</i>	<i>181.454,78</i>	<i>181.451,76</i>	<i>155.404,40</i>	<i>60.963,46</i>	<i>579.274,40</i>

De acordo com o cronograma, a entrega da 1ª etapa estava prevista para 8/11/2013. Contudo, a contratada solicitou prorrogação do prazo previsto em 30 dias, sendo o pleito atendido pela Unila, conforme Ofício n. 093/2013/SECIC/UNILA. Dessa forma, a nova data para a entrega foi 8/12/2013.

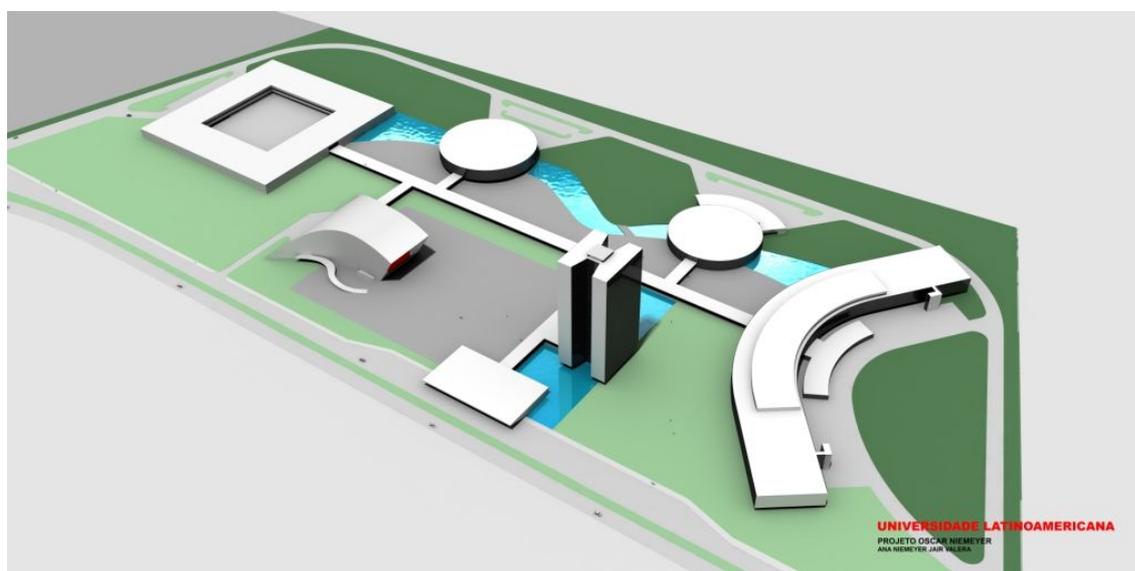
Mesmo com a prorrogação, o IBEC não conseguiu cumprir o prazo previsto e entregou a 1ª etapa dos trabalhos em 17/12/2013. Os produtos entregues, na opinião da contratante, estavam insuficientes e não atendiam aos interesses da Universidade, pois possuíam pendências. Essa situação foi registrada de forma detalhada em Memorando Eletrônico n. 4/2014, elaborado em 3/2/2014.

As inconsistências foram detalhadas pela Universidade em análise de quantitativos juntados ao processo de contratação (fls. 236 e 237). A presença de pendências que impossibilitavam o recebimento dos trabalhos, com o conseqüente atraso no cronograma, fez com que a Unila relembresse o contratado da necessidade de demonstração da capacidade técnica e notório saber, argumentos utilizados para sua contratação direta, conforme e-mail emitido à contratada em 21/1/2014.

Em correspondência eletrônica emitida em 1/4/2014, o fiscal do contrato levanta as cinco datas de entregas referentes à 1ª etapa, sendo a primeira realizada em 12/11/2013 e a última em 31/3/2014,

todas elas não recebidas pela Unila, em função de falhas nos produtos.

Pelo atraso de 113 dias no cumprimento da 1ª etapa, a Unila abriu Processo Administrativo n. 23422.001290/2014-57 para aplicar sanção à empresa. A penalidade escolhida pelos gestores foi advertência, formalizada por meio do Ofício n. 80/2014/PROAGI/Unila. Essa sanção se encontra aguardando análise da defesa apresentada pelo IBEC.



3.5.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

(IG-C) - Contrato 12/2013, Contratação de serviço técnico especializado em engenharia de custos aplicada à construção civil, para prestação de consultoria e análises técnicas de projetos, custos de serviços e orçamentação global de obras e serviços, visando atender às necessidades oriundas da implantação física do campus da Universidade Federal da Integração Latino-Americana -UNILA., Instituto Brasileiro de Engenharia de Custos - Ibec.

3.5.4 - Causas da ocorrência do achado:

Enquadramento inadequado do objeto do contrato como serviço singular para fins de inexigibilidade de licitação e insuficiência de informações apresentadas para caracterização do contratado como empresa de notória especialização.

3.5.5 - Efeitos/Conseqüências do achado:

Prejuízos gerados por aquisição ou contratação sem escolha da proposta mais vantajosa (efeito potencial) - Comprometimento do princípio da isonomia e da escolha da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, além do aumento do risco de insucesso na contratação.

Escolha inadequada da contratada (efeito real) - A contratada (IBEC) não tem cumprido os prazos de entrega e, além disso, apresenta produtos falhos e fora da expectativa de qualidade consignada no termo de referência da contratação por inexigibilidade.

3.5.6 - Critérios:

Acórdão 195/2008, TCU, 1ª Câmara

Acórdão 455/2008, TCU, 1ª Câmara

Acórdão 2731/2009, TCU, Plenário

Lei 8666/1993, art. 3º; art. 13; art. 25, § 1º; art. 25, inciso II

Súmula 252/2010, TCU

3.5.7 - Evidências:

Memorando eletrônico N° 37-2014-SECIC-Unila - Memorando eletrônico N° 37/2014/SECIC/Unila.

Termo de Contrato 12-2013 Unila com IBEC - Termo de Contrato 12/2013 Unila com IBEC.

Projeto Básico Contratação IBEC - Projeto Básico referente à contratação do IBEC.

Despacho Unila emitido em 19-4-2013 - Despacho Unila emitido em 19/4/2013 para fundamentar a contratação do IBEC por inexigibilidade.

Relação de trabalhos anteriores apresentados pelo IBEC - Relação de trabalhos anteriores apresentados pelo IBEC para comprovação de qualificação técnica.

Ofício n. 93/2013/SECIC/Unila - Ofício n. 93/2013/SECIC/Unila encaminhado para notificar o IBEC da aprovação do pedido de prorrogação do prazo de entrega da 1º etapa dos trabalhos.

Memorando eletrônico n. 4/2014/COB/Unila - Memorando eletrônico n. 4/2014/COB/Unila indicando que os trabalhos entregues pelo IBEC estavam pendentes e não atendiam aos interesses da universidade.

Inconsistências detalhadas apresentadas pela Unila quanto aos trabalhos entregues pelo IBEC.

Email Unila enviado em 21/1/2014 ao IBEC - Email Unila enviado em 21/1/2014 ao IBEC para que resolvesse as inconsistências apontadas nos trabalhos entregues de forma a comprovar sua capacidade técnica.

Email Unila síntese das entregas 1º Etapa dos trabalhos do IBEC - Email Unila que apresenta uma síntese das entregas referentes a 1º etapa dos trabalhos do IBEC, bem como das inconsistências encontradas..

Ofício n. 80/2014/PROAGI/Unila. - Ofício n. 80/2014/PROAGI/Unila formalização de intenção de aplicação de sanção contratual.

3.5.8 - Conclusão da equipe:

Diante do exposto, considera-se que a Unila enquadrando indevidamente os serviços que foram objeto do Contrato 012/2013-Unila como singulares para fins de inexigibilidade. Além disso, não ficou suficientemente comprovada a notória especialização da empresa contratada.

Quanto à singularidade dos serviços contratados, reputa-se que eles podem ser prestados por qualquer boa empresa de engenharia consultiva, não caracterizando, portanto, a inviabilidade de competição.

O tamanho da obra, os custos a serem incorridos na sua execução e o fato dela ser oriunda de projetos elaborados pelo escritório do arquiteto Oscar Niemeyer, por si só, não são suficientes para considerar o objeto do contrato como singular.

Dessa maneira, o objetivo da inexigibilidade de licitação, que no caso em análise é contratar diretamente prestador de notória especialização com capacidades diferenciadas que atendam da maneira mais adequada às peculiaridades que tornam determinado serviço singular, não foi alcançado. Esse fato acabou por se confirmar, tendo em vista a dificuldade enfrentada pela contratante em receber definitivamente a primeira etapa dos trabalhos, que foi entregue com atraso por várias vezes e ainda não foi recebida por apresentar incoerências. Essa situação, inclusive, motivou a Unila a iniciar processo de punição da empresa.

Sendo assim, faz-se necessário determinar a oitiva da Unila e do IBEC, para que se manifestem acerca da contratação irregular sob o instituto da inexigibilidade de licitação, contrariando o disposto no art. 25, inciso II da Lei 8.666/1993.

4 - ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DOS GESTORES

O relatório preliminar foi encaminhado aos gestores em 22/8/2014 para comentários (peças 14 e 15 do processo), sendo o recebimento registrado em 28/8/2014 (AR, peça 16). A resposta foi formalizada por meio do Ofício n. 203/2014-Reitoria, elaborado em 12/9/2014, no qual os gestores solicitam adaptações na redação do relatório e questionam algumas informações nele apresentadas.

Para o achado referente à existência de atrasos injustificados, os comentários oferecidos pelos gestores se referem, basicamente, à iniciativa para a alteração dos projetos de fundações do Prédio de Aulas e do Restaurante. Em ambos os casos, defendem que a proposta de alteração partiu do consórcio construtor, contudo, não mencionam os documentos que embasaram seu posicionamento.

No caso do Prédio de Aulas, foram revisitados os documentos: (i) Ofício CMJS-GCO/625/051/2012, (ii) Parecer Técnico n. 3856.67.H8503 (iii) e carta do projetista Sussekind de 27/10/2011 (elaborada em resposta ao Ofício n. 16/2011/SIC/Unila). Tais documentos tratam, respectivamente, (i) da demanda do consórcio por prorrogação do marco M3.1 (Conclusão da concretagem do 1º piso), (ii) da análise da empresa supervisora das justificativas apresentadas para a referida prorrogação e (iii) das justificativas oferecidas pelo projetista para alteração do projeto de estruturas.

Embora o consórcio construtor tenha apresentado, em 11/8/2011, solicitação por substituição do tipo de fundação, conforme documento CMJS-GCO/625/084/2013, pela leitura dos documentos que fundamentaram a prorrogação do marco M3.1, depreende-se que a iniciativa pela otimização estrutural foi do projetista. Essa otimização envolveu, no caso do Prédio de Aulas, a inserção de uma nova linha de pilares, reduzindo um vão de 25 metros para dois de 12,5 metros cada, e refletiu na adoção de fundações em sapatas, em substituição aos tubulões, anteriormente previstos.

Em que pese a iniciativa pela otimização ter sido do projetista, na carta em que fundamenta os motivos para as modificações estruturais, o projetista menciona um relatório de empresa contratada pelo consórcio construtor (Geofix), no qual essa empresa se mostra favorável à adoção de fundação em estaca raiz ou fundação direta.

Dessa maneira, não é possível, pelos documentos analisados, atribuir ao consórcio construtor a iniciativa exclusiva pela mudança nos projetos de fundações, como pretende a Unila em seus comentários. Contudo, a redação do trecho do relatório de fiscalização que descreve as alterações nas fundações do Prédio de Aulas foi modificada para melhor apresentar os detalhes que envolveram tais alterações, as quais de fato, contaram com interação entre o projetista, o consórcio construtor e a empresa supervisora.

Quanto ao restaurante, as informações inseridas no relatório preliminar nos itens 3.1.2.1 e 3.1.2.2 já descrevem os motivos que levaram às alterações nos projetos de fundações apresentados pelo consórcio e ratificados pela empresa supervisora.

Em relação ao achado de formalização de termo aditivo, objetivando o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, fora das hipóteses legais, os gestores informaram o contexto tumultuado da obra e a "pressão empresarial" sofrida pela universidade em virtude do consórcio, reiteradamente, justificar o atraso da obra alegando o desequilíbrio econômico-financeiro sofrido. Não obstante a pertinência das informações trazidas, elas se mostram mais como justificativa para remunerar o suposto prejuízo do consórcio construtor, na ocasião da assinatura do 5º Termo Aditivo ao Contrato 16/2011-Unila, do que como argumento para contrapor ou corrigir algum ponto abordado no achado. Portanto, a análise dos comentários não se confunde com a análise de esclarecimentos adicionais, os quais serão analisados oportunamente na etapa processual seguinte (análise das respostas às oitivas).

Ademais, os gestores informam em seus comentários que o consórcio construtor ajuizou ação ordinária contra a Unila a fim de promover a rescisão contratual e o ressarcimento das despesas indiretas. Essa nova informação foi inserida no relatório, entretanto, por se tratar de situação pendente de decisão definitiva, as propostas de encaminhamento para este relatório de fiscalização permanecem as mesmas.

5 - CONCLUSÃO

A presente auditoria teve como objetivo fiscalizar as obras de implantação do campus da Universidade Federal da Integração Latino-Americana - Unila, no município de Foz do Iguaçu/PR.

No presente relatório foram apontadas as seguintes irregularidades:

1) Existência de atrasos injustificáveis nas obras e serviços (achado 3.1):

O contrato firmado entre a Unila e o Consórcio Mendes Junior-Schahin tinha como prazo inicial de entrega das obras previsto para maio de 2013. Com a formalização do 5º termo aditivo, o prazo previsto foi postergado para novembro de 2014. Apesar da dilação de prazo, de aproximadamente dezoito meses, a obra estava apenas 41% concluída em julho de 2014.

2) Formalização de termo aditivo objetivando o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, fora das hipóteses legais (achado 3.2):

Foi realizado um pagamento, feito pela Unila ao Consórcio Mendes Junior-Schahin, no valor de R\$ 13.979.369,75 (data base: mar/2011), a título de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, fora das hipóteses previstas na Lei de Licitações e Contratos (Lei 8.666/93, art. 65, inciso II, alínea "d").

3) Execução de serviços com qualidade deficiente (achado 3.3):

Foi verificada a ocorrência de vícios construtivos durante a concretagem do edifício central e do prédio de aulas, os quais poderiam comprometer a segurança e a solidez do empreendimento. Embora a contratada tenha efetuado os reparos das falhas visíveis, o projetista de estruturas ainda demonstra preocupação em relação à confiabilidade estrutural do edifício central.

4) Acréscimos ou supressões em percentual superior ao legalmente permitido (achado 3.4):

Após a formalização do 6º Termo Aditivo ao Contrato 016/2011, embora o montante absoluto do contrato tenha sido majorado em R\$ 23.560.419,67 (9,77% do valor original de R\$ 241.256.836,21), quando os acréscimos e supressões são analisados individualizadamente, constata-se extrapolação aos limites permitidos pelo art. 65, §1º, da Lei 8.666/93, uma vez que as supressões totalizaram R\$ 63.507.866,88 (26,32%), enquanto que os acréscimos atingiram cifras de R\$ 87.068.286,55 (36,09%).

5) Contratação irregular por dispensa ou inexigibilidade (achado 3.5):

Em virtude das incompatibilidades remanescentes entre os elementos dos projetos (estruturas, instalações, arquitetura), a Unila realizou contratação, por inexigibilidade de licitação, do Instituto Brasileiro de Engenharia de Custos - IBEC para fazer o replanilhamento da obra dos valores orçados pela contratada de Itaipu, empresa Carvalho Orçamentos, visando atualizar o valor do empreendimento. No entanto, a contratação direta se deu fora das hipóteses legais, as quais somente admitem inexigibilidade para serviços únicos, singulares, de modo que tanto a inviabilidade de competição quanto a notória especialização sejam inquestionáveis, o que não é o caso.

Para as quatro primeiras constatações, que tiveram como objeto o Contrato 016/2011-Unila, realizado entre a Unila e o Consórcio Mendes Junior-Schahin, será proposta a realização de oitiva da Universidade e do consórcio construtor, em cumprimento aos princípios do contraditório e da ampla defesa.

Já para a quinta constatação, que teve como objeto o Termo de Contrato 012/2013-Unila, firmado entre a Unila e o Instituto Brasileiro de Engenharia de Custos - IBEC, também será proposta a realização de oitiva da Universidade e do IBEC.

Ademais, com relação à terceira constatação, execução de serviços com qualidade deficiente, será proposta determinação à Unila para que apresente representação formal ao CREA-PR, para que avalie a atuação das empresas consorciadas, bem como dos responsáveis técnicos.

Por fim, será proposto encaminhar cópia eletrônica da decisão que vier a ser proferida à Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação (SESu/MEC), órgão supervisor da Unila, e ao CREA-PR, para que adotem as medidas cabíveis, dentro das respectivas competências legais.

Entre os benefícios estimados desta fiscalização, podem ser mencionadas as melhorias na forma de atuação do órgão fiscalizado, o aumento na transparência da gestão e fiscalização da obra, o aumento da expectativa de controle, bem como a identificação de possíveis fatos causadores de danos ao erário nas obras de implementação do campus da Unila, sendo o total de benefícios quantificáveis desta auditoria estimado em R\$ 13.979.369,75 (data base: mar/2011).

CURVA ABC DE SERVIÇOS - ATENDIMENTO AO ITEM 9.2 DO ACÓRDÃO 3.650/2013-TCU-Plenário

COMPOR	CPU	ITEM	DESCRIÇÃO	UNID.	QUANTIDADE	PREÇO UNITÁRIO	P.U. Ajustado	PREÇO TOTAL	%	% Acumul.	P.U. Referência	PREÇO TOTAL
02.01.05.01	CP2003	P.U.1-A.5-01	AÇO CA-50/ARMADURA EM AÇO CA-50	kg	4.904.602,01	7,62	7,09	34.773.628,25	13,86%	13,86%	6,83	33.498.431,73
03.02.08.05	CP2155	P.U.2-C.8-05	ESQUADRIA PV 5 - 885 X 10180	m²	14.984,00	1.579,00	1.468,80	22.008.499,20	8,77%	22,64%	1.580,69	23.685.058,96
		P.U.1-A.4-08	COM ADIÇÃO DE NO MÍNIMO 7% DE SILÍCA ATIVA	m³	18.599,46	1.231,92	1.145,94	21.313.865,19	8,50%	31,13%	961,45	17.882.450,82
03.01.03.03	CP2170	P.U.1-C.3-03	COM ADIÇÃO DE NO MÍNIMO 7% DE SILÍCA ATIVA - EDIFÍCIO CENTRAL	m³	10.430,00	1.160,89	1.079,87	11.263.044,10	4,49%	35,62%	961,45	10.027.923,50
02.02.08.12	CP2139	P.U.2-A.8-12	ESQUADRIA PV 10 8 8A 9 7 - X 1102.5	m²	7.010,97	1.486,00	1.382,29	9.691.193,72	3,86%	39,49%	1.580,69	11.082.170,17
		P.U.1-R.2-08	ESTACA RAIZ DIÂMETRO 410MM	m	11.070,62	840,15	781,51	8.651.800,24	3,45%	42,94%	781,51	8.651.800,24
05.01.06.01	CP2347	P.U.1-R.6-01	SERVIÇOS DE PROTENSÃO EM AÇO CP190RB	kg	414.456,80	16,85	15,67	6.494.538,06	2,59%	45,53%	19,55	8.102.630,44
06.03.05.01	CP2066	P.U.3-U.6-01	CENTRAL DE ÁGUA GELADA - CENTRAL DE	cj	1,00	6.472.324,69	6.020.599,84	6.020.599,84	2,40%	47,93%	6.064.689,42	6.064.689,42
04.01.01.02	CP2171	P.U.1-G.1-02	COM ADIÇÃO DE NO MÍNIMO 7% DE SILÍCA ATIVA - GALERIA TÉCNICA	m³	3.558,00	1.313,14	1.221,49	4.346.061,42	1,73%	49,66%	832,08	2.960.540,64
03.02.04.02	CP2007	P.U.2-C.4-02	ARGAMASSA DE ALTA RESISTÊNCIA PARA	m²	43.315,00	98,50	91,63	3.968.953,45	1,58%	51,24%	91,63	3.968.953,45
05.01.04.03	CP2169	P.U.1-R.4-03	COM ADIÇÃO DE NO MÍNIMO 8% DE SILÍCA ATIVA - RESTAURANTE	m³	3.124,00	1.163,07	1.081,90	3.379.855,60	1,35%	52,59%	885,54	2.766.426,96
06.02.01.01	CP2213	P.U.2-U.1-01	PAREDES DE ALVENARIA E=15CM	m²	22.255,00	160,57	149,36	3.324.006,80	1,33%	53,91%	160,64	3.575.043,20
01.03.02	CP2220	P.U.0-Z.3.02	PISO INTERTRAVADO	m²	32.435,00	108,87	101,27	3.284.692,45	1,31%	55,22%	76,33	2.475.763,55
05.02.08.01	CP2138	P.U.2-R.8-01	ESQUADRIA PV 1 - 22117 X 886.5	m²	1.901,00	1.588,46	1.477,60	2.808.917,60	1,12%	56,34%	1.580,69	3.004.891,69
01.01.01	CP2198	P.U.0-Z.1.01	MOBILIZAÇÃO	gl	1,00	2.395.318,81	2.228.141,62	2.228.141,62	0,89%	57,23%	1.623.484,23	1.623.484,23
06.01.01.02	CP2074	P.U.1-U.1-02	COM ADIÇÃO DE NO MÍNIMO 7% DE SILÍCA ATIVA - CENTRAL DE UTILIDADES	m³	2.525,00	890,48	828,33	2.091.533,25	0,83%	58,07%	863,72	2.180.893,00
03.01.03.04	CP2175	P.U.1-C.3-04	COM ADIÇÃO DE NO MÍNIMO 8% DE SILÍCA ATIVA - EDIFÍCIO CENTRAL	m³	1.801,51	1.201,65	1.117,78	2.013.691,85	0,80%	58,87%	1.062,18	1.913.527,89
01.03.01	CP2216	P.U.0-Z.3.01	PAVIMENTAÇÃO ASFÁLTICA	m²	20.800,00	102,24	95,10	1.978.080,00	0,79%	59,66%	155,27	3.229.616,00
03.01.03.05	CP2176	P.U.1-C.3-05	COM FCKT > OU = A 4,2MPA COM ADIÇÃO DE FIBRAS DE POLIPROPILENO	m³	3.897,00	505,59	470,30	1.832.759,10	0,73%	60,39%	387,23	1.509.035,31
03.01.07.01	CP2196	P.U.1-C.7.01	SIKAFLEX T68NS DA SIKA OU SIMILAR APLICADO NA ESTRUTURA	m³	21,06	83.821,00	77.970,86	1.642.066,31	0,65%	61,04%	75.021,30	1.579.948,58
06.03.01.01	CP2365	P.U.3-U.1-01	SUBESTAÇÃO 2x7 50MVA -34,5/13.8KV - 60Hz Z=5.5% - CENTRAL DE UTILIDADES	cj	1,00	1.631.040,97	1.517.205,25	1.517.205,25	0,60%	61,65%	1.528.315,93	1.528.315,93
05.01.05.03	CP2009	P.U.1-R.5-03	TELAS ELETROSOLDADAS DE AÇO CA-60	kg	187.819,29	8,51	7,92	1.487.528,78	0,59%	62,24%	7,16	1.344.786,12
03.02.04.01	CP2008	P.U.2-C.4-01	ARGAMASSA DE REGULIZAÇÃO PARA PISOS	m²	43.004,00	35,35	32,88	1.413.971,52	0,56%	62,80%	31,61	1.359.356,44
06.03.03.03	CP2461	P.U.3-U.3-03	VASOS SANITÁRIOS EVAC VT900	un	273,00	5.565,12	5.176,72	1.413.244,56	0,56%	63,37%	5.257,56	1.435.313,88
03.03.05.08	CP2406	P.U.3-C.5-08	TUBO AÇO CARBONO SEM COSTURA - DIM	m	26.874,00	54,80	50,98	1.370.036,52	0,55%	63,91%	77,08	2.071.447,92
05.01.07.01	CP2360	P.U.1-R.7-01	SUB-BASE DE AREIA MÉDIA	m³	11.387,00	109,48	101,84	1.159.652,08	0,46%	64,38%	99,15	1.129.021,05
TOTAL ABC												
								(A)	161.477.566,75	64,38%	(B)	158.651.521,11
								REQUILIBRIO FINANCEIRO (CONFORME APROVADO NO TERMO ADITIVO 5)	13.979.369,75			
									250.837.886,13		Diferença (D) = A - B :	2.826.045,65
									264.817.255,88		Equipamentos (C) :	1.406.641,30
											Sobrepçoço (S) = D - C :	1.419.404,35

6 - PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Proposta da equipe

Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

I) determinar, com fundamento no art. 250, inciso V, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, a oitiva da Universidade Federal da Integração Latino-Americana - Unila, para que se manifeste, nos prazos regimentais, sobre os seguintes indícios de irregularidades apontados no presente relatório:

I.1) atrasos no cronograma da primeira etapa das obras de implantação do campus da Unila, em face do disposto no art. 66 da Lei 8.666/1993 e considerando as disposições contratuais, advindas do edital de licitação, em especial o item 6 do projeto básico e o item 1.3 do Anexo II-A das especificações técnicas (achado 3.1);

I.2) pagamento, no valor de R\$ 13.979.369,75 (data base: mar/2011), a título de reequilíbrio econômico-financeiro do Contrato 016/2011-Unila, fora das hipóteses constantes do art. 65, inciso II, alínea "d" da Lei 8.666/1993 (achado 3.2);

I.3) execução de serviços de concretagem com qualidade deficiente, verificada nas obras de implantação do campus da Unila, em especial o Edifício Central, considerando o disposto no art. 1º da Lei 4.150/1962 (achado 3.3);

I.4) extrapolações aos limites, de acréscimos ou supressões, previstos no art. 65, §1º, da Lei 8.666/1993, no âmbito do Contrato 016/2011-Unila (achado 3.4); e

I.5) contratação direta do Instituto Brasileiro de Engenharia de Custos - IBEC (Termo de Contrato 012/2013), sob o instituto da inexigibilidade de licitação, fora das hipóteses constantes do art. 25, inciso II, da Lei 8.666/1993 (achado 3.5);

II) determinar, com fundamento no art. 250, inciso V, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, a oitiva do Consórcio Mendes Junior-Schahin, para que se manifeste, caso haja interesse, nos prazos regimentais, sobre os seguintes indícios de irregularidades apontados no presente relatório:

II.1) atrasos no cronograma da primeira etapa das obras de implantação do campus da Unila, em face do disposto no art. 66 da Lei 8.666/1993 e considerando as disposições contratuais, advindas do edital de licitação, em especial o item 6 do projeto básico e o item 1.3 do Anexo II-A das especificações técnicas (achado 3.1);

II.2) recebimento, no valor de R\$ 13.979.369,75 (data base: mar/2011), a título de reequilíbrio econômico-financeiro do Contrato 016/2011-Unila, fora das hipóteses constantes do art. 65, inciso II, alínea "d" da Lei 8.666/1993, considerando a possibilidade de determinação deste Tribunal de Contas para estorno dos valores eventualmente pagos a maior (achado 3.2);

II.3) execução de serviços de concretagem com qualidade deficiente, verificada nas obras de implantação do campus da Unila, em especial o Edifício Central, considerando o disposto no art. 1º da Lei 4.150/1962 (achado 3.3); e

II.4) extrapolações aos limites, de acréscimos ou supressões, previstos no art. 65, §1º, da Lei 8.666/1993, no âmbito do Contrato 016/2011-Unila (achado 3.4);

III) determinar, com fundamento no art. 250, inciso V, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, a oitiva do Instituto Brasileiro de Engenharia de Custos - IBEC, para que se manifeste, caso haja interesse, nos prazos regimentais, acerca da sua contratação direta pela Unila (Termo de Contrato 012/2013), valendo-se do instituto da inexigibilidade de licitação, fora das hipóteses constantes do art. 25, inciso II, da Lei 8.666/1993, considerando a possibilidade desta Corte de Contas deliberar pela nulidade do contrato (achado 3.5);

IV) determinar à Universidade Federal da Integração Latino-Americana - Unila, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, que apresente ao Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado do Paraná - CREA-PR representação formal para que avalie a atuação das empresas consorciadas, bem como dos responsáveis técnicos, considerando as possíveis infrações às Leis 4.150/1962, 5.194/1966, 6.496/1977 e ao código de ética profissional (achado 3.3);

V) encaminhar cópia eletrônica da decisão que vier a ser proferida à Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação (SESu/MEC), órgão supervisor da Unila, e ao CREA-PR;

VI) em cumprimento à solicitação contida no TC 019.700/2014-8, encaminhar cópia eletrônica da decisão que vier a ser proferida, junto com seu relatório e voto, ao Sr. Robson Martins, Procurador da República no Município de Foz do Iguaçu, a fim de atualizá-lo quanto ao andamento processual e subsidiar a instrução do Inquérito Civil Público 1.25.003.004610/2013-51.

7 - ANEXO

7.1 - Dados cadastrais

Obra bloqueada na LOA deste ano: Não

7.1.1 - Projeto básico

Informações gerais

Projeto(s) Básico(s) abrange(m) toda obra?	Sim
Foram observadas divergências significativas entre o projeto básico/executivo e a construção, gerando prejuízo técnico ou financeiro ao empreendimento?	Sim
Exige licença ambiental?	Sim
Possui licença ambiental?	Sim
Está sujeita ao EIA(Estudo de Impacto Ambiental)?	Não
A obra está legalmente obrigada a cumprir requisitos de acessibilidade?	Sim
A obra implementa esses requisitos?	Sim

Observações:

7.1.2 - Execução física e financeira

Execução física

Data da vistoria: 4/6/2014	Percentual executado: 42
Data do início da obra: 6/7/2011	Data prevista para conclusão: 30/11/2014
Situação na data da vistoria: Em andamento.	

Descrição da execução realizada até a data da vistoria:

Edifício Central:

Concluída laje do 13º pavimento

Pilares parcialmente concretados

Alvenaria elevador em andamento 3º pavimento

Serviços na galeria de pressurização no subsolo

Prédio de Aulas:

Setores A e B com fundação concluídas

Sector C: estrutura trecho L'M' concluída até cobertura

Sector D e demais eixos do C com estrutura concluída até a 2º laje

Em execução concretagem da rampa, para posterior protensão

Em execução cimbramentos

Em execução escadas

Restaurante:

1º laje de piso concretada no setor central

Demais setores em armação

Central de Utilidades:

Em execução impermeabilização da laje

Em execução trecho de ligação do muro de arrimo com a CUT

2 reservatórios já impermeabilizados e 1 em teste de carga

Reservatório de água de reuso em preparo de impermeabilização

Em execução serviços de alvenaria

Implantação Geral / Galeria Técnica:

Em execução muro de arrimo

Em execução drenagem externa

Em execução trecho F/G da galeria

Observações:

Sem Observações

Execução financeira/orçamentária

Primeira dotação: 08/2011

Valor estimado para conclusão: R\$ 160.071.412,77

Valor estimado global da obra: R\$ 264.817.255,88

Data base estimativa: 1/3/2011

Desembolso

Funcional programática: 12.364.2032.11G1.0041/2014 - Implantação da Universidade Federal da Integração Latino-Americana - UNILA - No Estado do Paraná

Origem	Ano	Valor orçado	Valor liquidado	Créditos autorizados	Moeda
União	2014	41.257.991,00	12.982.918,25	12.982.918,25	Real
União	2013	46.797.518,00	55.858.367,94	55.858.367,94	Real
União	2012	99.037.400,00	35.670.668,37	35.670.668,37	Real
União	2011	75.000.000,00	3.620.054,84	3.620.054,84	Real

Observações:

O valor estimado para conclusão a partir do saldo contratual da medição n. 37 - até 15/07/2014

7.1.3 - Contratos principais

Nº contrato: 016/2011	
Objeto do contrato: Execução de obra de engenharia da primeira etapa do campus da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA), em Foz do Iguaçu - Paraná	
Data da assinatura: 7/6/2011	Mod. licitação: concorrência
SIASG: -16-2011	Código interno do SIASG: 000016
CNPJ contratada:	Razão social: Consórcio Mendes Junior-Schahin
Consorticiadas:	
CNPJ: 61.226.890/0001-49	Razão social: Schahin Engenharia Ltda.
CNPJ: 19.394.808/0001-29	Razão social: Mendes Junior Trading e Engenharia S.A.
CNPJ contratante: 11.806.275/0001-33	Razão social: Universidade Federal da Integração Latino-Americana
Situação inicial	Situação atual
Vigência: 7/6/2011 a 23/11/2013	Vigência: 7/6/2011 a 28/6/2015
Valor: R\$ 241.256.836,21	Valor: R\$ 264.817.255,88
Data-base: 4/3/2011	Data-base: 4/3/2011
Volume do serviço:	Volume do serviço:
Custo unitário:	Custo unitário:
BDI:	BDI: 23,37%
	Nº/Data aditivo atual: 6 27/6/2013

Situação do contrato: Em andamento.

Alterações do objeto:

Observações:

7.1.4 - Contratos secundários

Nº contrato: 12/2013

Objeto do contrato: Contratação de serviço técnico especializado em engenharia de custos aplicada à construção civil, para prestação de consultoria e análises técnicas de projetos, custos de serviços e orçamentação global de obras e serviços, visando atender às necessidades oriundas da implantação física do campus da Universidade Federal da Integração Latino-Americana -UNILA.

CNPJ contratada: 49.738.636/0001-24

Razão social: Instituto Brasileiro de Engenharia de Custos - Ibec

CNPJ contratante: 11.806.275/0001-33

Razão social: Universidade Federal da Integração Latino-Americana

SIASG: --

Código interno do SIASG:

Data-base: 8/10/2013

Valor atual: R\$ 579.274,39

Situação atual: Em andamento.

Vigência atual: 8/10/2013 a 7/10/2014

BDI inicial:

BDI atual:

Observações: Contratação feita por inexigibilidade de licitação

7.1.5 - Histórico de fiscalizações

A classe da irregularidade listada é referente àquela vigente em 30 de novembro do ano da fiscalização.

	2011	2012	2013
Obra já fiscalizada pelo TCU (no âmbito do Fiscobras)?	Não	Sim	Não
Foram observados indícios de irregularidades graves?	Não	IG-C	IG-C
Processos correlatos (inclusive de interesse)	4743/2012-1, 2195/2014-3		

7.2 - Deliberações do TCU

Processo de interesse (Deliberações até a data de início da auditoria)

Processo: 004.743/2012-1 **Deliberação:** Despacho do Min. Ana Arraes **Data:** 29/5/2012

Processo: 004.743/2012-1 **Deliberação:** Despacho do Min. Ana Arraes **Data:** 30/7/2012

Processo: 004.743/2012-1 **Deliberação:** AC-3.650-/2013-PL **Data:** 10/12/2013

Processo de interesse (Deliberações após a data de início da auditoria)

Processo: 004.743/2012-1 **Deliberação:** AC-417-6/2014-PL **Data:** 26/2/2014

Prorrogação de Prazo de Deliberação: Prorrogar por 30 dias (a partir da ciência) o prazo do item 9.1 da deliberação constante na apreciação de 10/12/2013 do documento do Colegiado: AC-3.650-49/2013-PL

7.3 - Despacho do Ministro Relator.



TC 002.195/2014-3

Natureza: Relatório de Auditoria.

Unidade: Universidade Federal da Integração Latino-Americana (Unila).

Responsáveis: Josué Modesto dos Passos Subrinho (CPF 072.925.035-00), Helgio Henrique Casses Trindade (CPF 005.881.640-20), Cleofas Berwanger (CPF 053.668.769-23), Ademar Sérgio Fiorini (CPF 245.326.819-87) e Robinson Alexander Sturmer (CPF 003.556.879-84).

Interessado: Congresso Nacional.

DESPACHO DO RELATOR

Registro, inicialmente, que atuo neste processo em substituição à ministra Ana Arraes, nos termos da Portaria TCU 256, de 15 de setembro de 2014.

2. Trata-se de relatório de auditoria realizada na Universidade Federal da Integração Latino-Americana (Unila), em cumprimento ao acórdão 3.143/2013-Plenário, com o objetivo de fiscalizar a obra de implantação do campus da entidade, localizado no Município de Foz do Iguaçu/PR.

3. O terreno e os projetos básico e executivo para construção do campus foram doados pela empresa Itaipu Binacional. Para elaboração dos projetos básico e executivo de arquitetura, de estruturas e de instalações complementares das obras foi contratada, pela Itaipu, a empresa de Arquitetura e Urbanismo Oscar Niemeyer S/C Ltda..

4. Para as obras de implantação do campus, a Unila, após realização de concorrência pública, celebrou o contrato 16/2011 (7/6/2011) com o consócio Mendes Júnior – Schahin.

5. Esse contrato foi objeto de auditoria realizada no âmbito do Fiscobras 2012 (TC 004.743/2012-1), apreciada por meio do acórdão 3.650/2013-Plenário.

6. Naquela deliberação, foi determinado: (i) à Unila, que encaminhasse ao Tribunal quadro consolidado das alterações no contrato 16/2011-Unila que tenham impactado a planilha orçamentária, evidenciando a manutenção do desconto obtido no procedimento licitatório, e (ii) à unidade técnica, que, no âmbito do Fiscobras 2014, incluísse nova análise das informações apresentadas pela universidade em virtude dessa determinação.

7. Na presente fiscalização, foram auditados o contrato 16/2011-Unila (execução das obras) e o contrato 12/2013-Unila (consultoria em orçamentação), celebrado com o Instituto Brasileiro de Engenharia de Custos - IBEC. O volume de recursos fiscalizados atingiu R\$ 265.396.530,27 (após o sexto termo aditivo do contrato 016/2011).

8. As constatações dos trabalhos foram cinco, a seguir relacionadas, que foram classificadas como “irregularidades graves com recomendação de continuidade” (IG-C):

a) atrasos injustificáveis nas obras (achado 3.1);

b) formalização de termo aditivo, a título de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato (R\$ 13.979.369,75), fora das hipóteses legais (achado 3.2);

c) execução de serviços com qualidade deficiente (achado 3.3);

d) acréscimos ou supressões em percentual superior ao legalmente permitido (achado 3.4);

e) contratação irregular por inexigibilidade de licitação (achado 3.5).

9. Diante desse quadro, a unidade técnica propôs, com fundamento no art. 250, inciso V, do Regimento Interno, a realização de oitiva da Unila e das empresas de acordo o contrato em que identificada cada constatação.

10. À Unila foi proposta determinação para que apresentasse ao Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado do Paraná - Crea-PR representação formal sobre a atuação das empresas consorciadas e dos responsáveis técnicos, com possíveis infrações às Leis 4.150/1962, 5.194/1966, 6.496/1977 e ao código de ética profissional.

11. Além disso, foi proposto o encaminhamento de cópia da decisão que viesse a ser adotada ao Crea-PR, à Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação - Sesu/MEC e ao procurador da República no Município de Foz do Iguaçu, em atenção à solicitação contida no TC 019.700/2014-8.

12. Considerando que das constatações deste trabalho podem resultar determinações deste Tribunal no sentido de alterar ou desconstituir atos que afetam o interesse da Unila e das empresas contratadas, acolho a proposta de realização de oitivas.

13. Quanto à determinação à Unila, penso que a oportunidade e a conveniência de representar junto ao Crea/PR deve ser avaliada quando da análise das respostas às oitivas, uma vez que a questão da qualidade deficiente dos serviços executados também será objeto dessas oitivas, cujas respostas devem se constituir em subsídio importante para fundamentar dessa determinação.

14. Da mesma forma, o encaminhamento de cópia da deliberação ao Crea e à Sesu deve se dar após a análise das oitivas.

15. Em atenção ao pedido de informações de procurador da República (TC 019.700/2014-8), deve ser lhe encaminhada desde já cópia do relatório, com esclarecimento de que se trata de documento de acesso restrito, já que o processo ainda não foi objeto de apreciação pelo TCU.

16. Assim, considerando que o TC 004.743/2012-1 (relatoria da ministra Ana Arraes) tratou da mesma obra e de contrato também auditado neste processo e que, nos termos do acórdão 3.143/2013-Plenário, os processos de obras do Fiscobras 2014 devem conservar a relatoria dos processos conexos anteriores, restituo os autos à Secretaria de Fiscalização de Obras de Infraestrutura Urbana, para que:

a) promova as oitivas constantes dos itens I, II e III da proposta de encaminhamento (peça 102);

b) envie cópia do relatório (peça 102) ao procurador da República no Município de Foz do Iguaçu, Robson Martins, fazendo constar do ofício de encaminhamento a informação de que o relatório é documento classificado como reservado (Resolução - TCU 254/2013), já que se trata de fiscalização em andamento, em fase de oitiva da Unila e das empresas contratadas, e não houve, portanto, deliberação do TCU sobre a matéria.

TCU, Gabinete, 3 de outubro de 2014

(Assinado Eletronicamente)

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI

Relator

7.4 - Anexo Fotográfico



Estrutura do Edifício Central, executada até o 13º pavimento



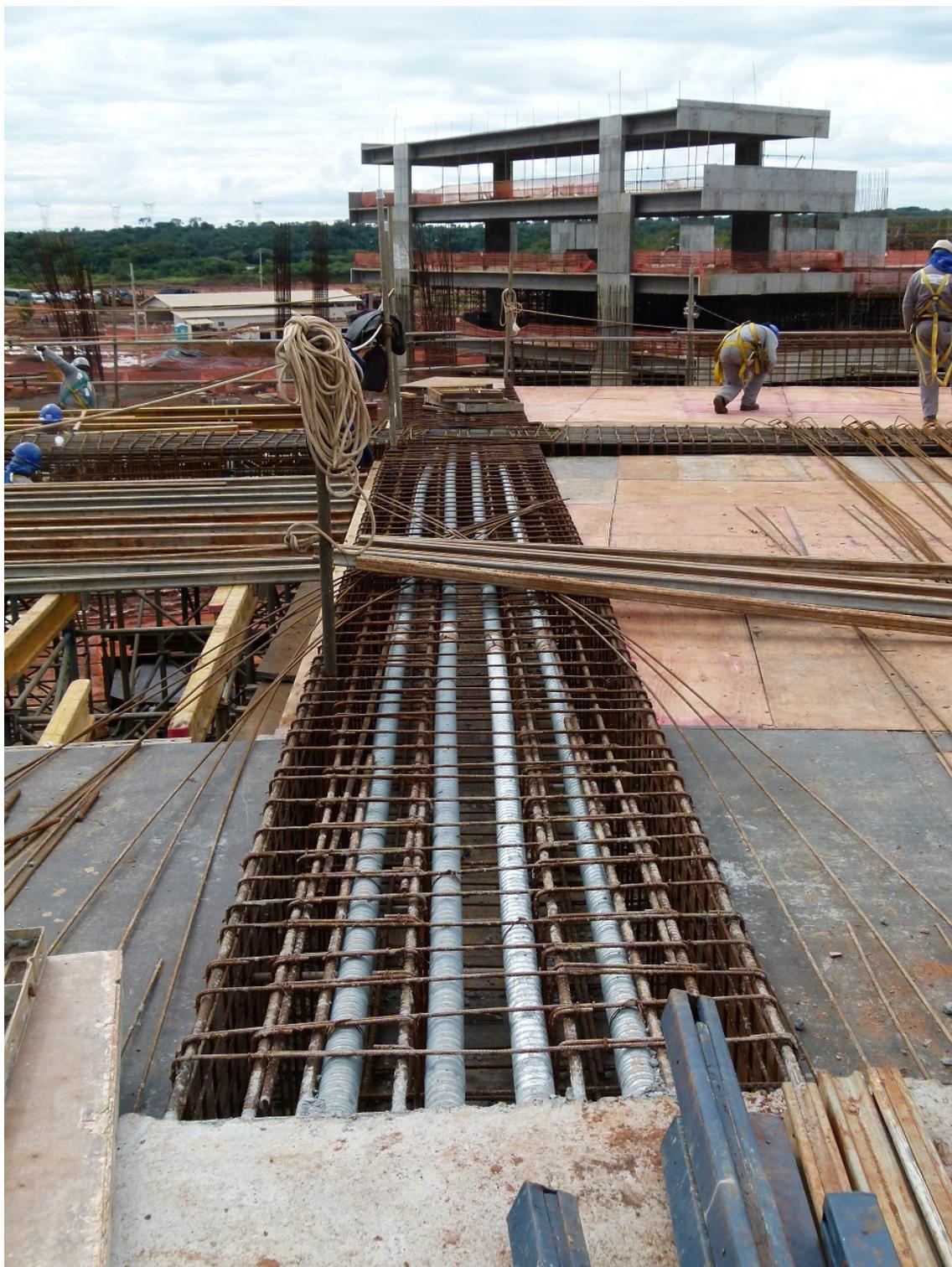
Estrutura do Prédio de Aulas, executada parcialmente até o 2º pavimento



Estrutura do restaurante, durante armação e concretagem do telhado



Central de Utilidades (CUT)



Execução de serviços de montagem de armadura em viga protendida - Restaurante



Interior da Central de Utilidades (CUT)



Canteiro de obras



Central de carpintaria