

ACÓRDÃO Nº 1238/2013 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 036.168/2012-2.
2. Grupo I – Classe V – Assunto: Relatório de Auditoria.
3. Interessado: Tribunal de Contas da União.
4. Entidade: Universidade Federal do ABC (UFABC)
5. Relator: Ministro José Jorge.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Obras Aeroportuárias e de Edificação (SecobEdif).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Auditoria com objetivo de avaliar a qualidade de obras recém construídas, visando identificar problemas construtivos decorrentes de falhas executivas ou má qualidade dos materiais empregados.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. com amparo no art. 250, II, do Regimento Interno do TCU, determinar à Universidade Federal do ABC que promova as ações necessárias para que sejam saneadas as impropriedades identificadas no relatório de fiscalização elaborado pela SecobEdif, enviando ao TCU, no prazo de 60 dias, documentação comprobatória da medida adotada

9.2. com amparo no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, recomendar Universidade Federal do ABC, que adote os procedimentos estabelecidos na OT - IBR 003/2011 do Instituto Brasileiro de Obras Públicas (Ibraop), no tocante ao acompanhamento da qualidade das obras concluídas sob sua gestão;

9.3. dar ciência à Universidade Federal do ABC de que o recebimento provisório de obras com pendências a serem solucionadas pela construtora, assim como feito para o bloco ALFA do campus de São Bernardo do Campo, infringe o artigo 73, inciso I, da Lei 8.666, de 1993;

9.4. determinar à SecobEdif que monitore o cumprimento da determinação contida no item 9.1; e

9.4. arquivar o presente processo.

10. Ata nº 17/2013 – Plenário.

11. Data da Sessão: 22/5/2013 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1238-17/13-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Raimundo Carreiro, José Jorge (Relator), José Múcio Monteiro e Ana Arraes.

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)
AROLDO CEDRAZ
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
JOSÉ JORGE
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral em exercício

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC 036.168/2012-2
Natureza: Relatório de Auditoria
Entidade: Universidade Federal do ABC (UFABC)
Interessado: Tribunal de Contas da União
Advogado constituído nos autos: não há.

SUMÁRIO: FISCALIZAÇÃO DE ORIENTAÇÃO CENTRALIZADA: AVALIAR A QUALIDADE DAS OBRAS RECÉM-CONSTRUÍDAS, VISANDO IDENTIFICAR PROBLEMAS CONSTRUTIVOS, DETERMINAÇÕES. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Cuida-se de fiscalização realizada na Universidade Federal do ABC (UFABC), integrante de Fiscalização de Orientação Centralizada, cujo objeto foi avaliar a qualidade de obras recém construídas, visando identificar problemas construtivos decorrentes de falhas executivas ou má qualidade dos materiais empregados.

2. Promovidos os trabalhos de campo, a equipe de fiscalização elaborou o relatório constante da peça 12, cujos principais excertos transcrevo a seguir, com ajustes:

“1 - APRESENTAÇÃO

O presente relatório cuida de auditoria realizada nas obras das unidades acadêmicas da Universidade Federal do ABC - UFABC, localizadas nos campi de Santo André - SP e de São Bernardo do Campo - SP.

O intuito desta fiscalização, autorizada pelo Acórdão 367/2012-TCU-Plenário, foi avaliar a qualidade das obras recém construídas, visando identificar possíveis problemas construtivos decorrentes de falhas executivas ou má qualidade dos materiais empregados.

Ressalta-se que esta auditoria compõe um conjunto de 11 fiscalizações realizadas no âmbito de uma Fiscalização Orientada Centralizada - FOC, cujo tema é a qualidade dos empreendimentos no 'pós-obra'. A ação visa empreendimentos construídos com recursos públicos federais concluídos há menos de cinco anos. De acordo com este critério, foram selecionados quatro terminais aeroportuários e edifícios administrativos de sete outras entidades.

Como resultado dessas fiscalizações espera-se a correção de problemas construtivos que porventura tenham aparecido nos empreendimentos, contribuindo, assim, para a manutenção da vida útil das obras. Além disso, a ação almeja chamar a atenção dos gestores para a importância do rigor técnico a ser exigido nas obras públicas e, com isso, evitar a ocorrência de problemas em obras futuras.

Importância socioeconômica

A Universidade Federal do ABC - UFABC é uma instituição pública federal de ensino superior localizada no ABC paulista - área integrante da região metropolitana de São Paulo, com população superior a 2,5 milhões de habitantes e composta por sete municípios: Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra.

A Universidade, criada em 2005 por meio da Lei 11.145/2005, visou suprir uma grande lacuna na oferta de vagas para ensino superior público e de qualidade na região. A época da sua

criação, dos cerca de 77 mil estudantes da região matriculados em ensino superior, 65% estudavam em instituições privadas e, das 30 instituições de ensino superior da região, pouquíssimas desenvolviam atividade de pesquisa.

A UFABC apresenta um projeto acadêmico inovador, propondo uma matriz interdisciplinar, caracterizada pela intercessão de várias áreas do conhecimento científico e tecnológico, contribuindo para a busca de soluções para os problemas regionais e nacionais. Dentre os cursos de graduação oferecidos pela universidade, citam-se: engenharia de energia, engenharia da informação, engenharia aeroespacial, engenharia biomédica, licenciatura em biologia, física, matemática, bacharelado em ciência da computação, filosofia, entre outros. Há também diversos cursos de pós-graduação (mestrado e doutorado) aprovados pela Capes, dentre eles: evolução e diversidade, engenharia biomédica, ciência da computação, biosistemas, biotecnociência, nanociências e materiais avançados, planejamento e gestão do território.

A UFABC é a única universidade federal brasileira com 100% de professores doutores e no ano de 2012 ocupa a primeira posição entre as universidades brasileiras no ranking da SCImago Institutions **Rankings** nos quesitos 'Excelência', 'Publicações de alta qualidade' e 'Impacto normalizado das suas publicações'.

Desta forma, a implantação dos campi da UFABC de forma célere e eficaz visa atender às necessidades da universidade e, portanto, tem fundamental importância na busca pelo incremento do número de vagas de ensino superior público e de qualidade no país.

2 - INTRODUÇÃO

2.1 - Deliberação que originou o trabalho

Em cumprimento ao Acórdão 2.488/2012 - Plenário, realizou-se auditoria na Universidade Federal do ABC, vinculada ao Ministério da Educação, no período compreendido entre 26/9/2012 e 30/10/2012.

A razão que motivou esta auditoria foi a necessidade de se avaliar a qualidade das obras executadas com recursos federais, visando a correção de eventuais problemas construtivos.

2.2 - Visão geral do objeto

A UFABC encontra-se com seus dois campi ainda em implantação. Tendo em vista os objetivos deste conjunto de fiscalizações, foram objetos desta auditoria os edifícios já concluídos em cada um dos campi. No campus de Santo André, localizado na Av. dos Estados, nº 5001, encontram-se concluídos os blocos A, B e D, e no campus de São Bernardo do Campo, localizado próximo à marginal esquerda da Rodovia Anchieta, km 17, foi concluído o bloco Alfa.

Campus de Santo André

O bloco A é um edifício acadêmico e administrativo com três torres, interligadas nos três primeiros pavimentos, que somam área total construída de 39.426,07 m². Atualmente o prédio abriga a reitoria, 26 salas de aula, 18 auditórios, 58 laboratórios didáticos e de pesquisa, biblioteca, salas de estudos, salas de docentes e áreas administrativas. A torre 1 possui 10 andares e abriga o Centro de Engenharia, Modelagem e Ciências Sociais Aplicadas (CECS). A torre 2, com 8 andares, abriga o Centro de Matemática, Computação e Cognição (CMCC). E a torre 3, com 9 andares, abriga o Centro de Ciências Naturais e Humanas (CCNH). O edifício foi entregue e está em uso desde 2010.

O bloco B é um edifício acadêmico com 11 andares e área total construída de 13.985,32 m². O prédio foi inaugurado em maio de 2008 e abriga 26 laboratórios didáticos e de pesquisa, 24 salas de aula, salas de docentes, pós-graduação e áreas administrativas.

O bloco D possui área total construída de 1.725,25 m² e refere-se ao restaurante universitário, com cozinha industrial e refeitório com capacidade para até 10 mil usuários por dia. Foi entregue em novembro de 2009.

Além dos blocos já concluídos (A, B e D), objetos desta auditoria, o campus de Santo André contará com os blocos C (edifício cultural), E (centro esportivo), F (mirante, reservatórios de água e torre do relógio) e L (administrativo), além das áreas externas, compostas, entre outras, pelo estacionamento, laje de circulação de pedestres interligando todos os blocos e espelho d'água entre os blocos A e B. Futuramente, também está prevista a construção de um bloco anexo, situado na outra margem da Av. dos Estados, que será interligada ao campus principal por uma passarela de pedestres sobre a Av. dos Estados e o Rio Tamanduaté.

Campus de São Bernardo do Campo

O bloco Alfa é um edifício acadêmico de 4 pavimentos, com área construída de 3.846,87 m². O bloco abriga 12 salas de aula, 6 laboratórios didáticos, 3 laboratórios de informática, 2 salas de estudo, sala multiusuário de professores e áreas administrativas. O edifício foi concluído e está em uso desde janeiro de 2012.

Além do bloco Alfa, objeto desta auditoria, compõem o campus de São Bernardo do Campo os blocos Beta (biblioteca), Gama (refeitório), Delta (salas de professores e laboratórios), Omega (engenharias), Alfa 2 (salas de aula), Alfa 3 e Alfa 4 e Zeta (CT-Infra/Pesquisas), biotério, herbário, além da infraestrutura e urbanismo complementar.

2.3 - Objetivo e questões de auditoria

A presente auditoria teve por objetivo verificar a qualidade das edificações concluídas da Universidade Federal do ABC - UFABC, localizadas em Santo André e em São Bernardo do Campo, no estado de São Paulo.

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) O projeto básico/executivo foi fielmente executado?
- 2) Foram identificados vícios construtivos e problemas de qualidade após a entrega da obra?
- 3) A obra possui recebimento provisório/definitivo e está devidamente regularizada?
- 4) O gestor tomou as medidas administrativas e judiciais cabíveis ao identificar problemas durante o prazo de garantia da obra?

2.4 - Metodologia utilizada

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. Nenhuma restrição foi imposta aos exames.

Durante a fiscalização, foram utilizadas as seguintes técnicas de auditoria:

- a) análise documental;
- b) questionários de auditoria;
- c) vistoria dos empreendimentos;
- d) comparação da situação encontrada com a legislação, jurisprudência do TCU e doutrina.

Uma vez que o objetivo desta fiscalização é a verificação da qualidade das obras, a atuação da equipe concentrou-se na vistoria dos empreendimentos e na verificação de documentos relativos a eventuais problemas nas obras, tais como comunicações entre fiscalização e construtora.

relatórios de inconformidades, termos de recebimento, entre outros. O foco das vistorias foi a verificação da compatibilidade entre projeto e obra, bem como a identificação de possíveis vícios construtivos aparentes ainda não sanados. Quanto à análise documental, esta visou a identificação de ocorrências prejudiciais à qualidade da obra, tanto durante a sua execução quanto após sua conclusão, bem como a verificação do tratamento dado pelos gestores dos contratos a estas ocorrências. As ocorrências eventualmente identificadas na documentação também tiveram o objetivo de orientar a vistoria, de forma a direcionar os esforços aos pontos em que já haviam sido identificados problemas.

2.5 - Volume de recursos fiscalizados

O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R\$ 96.022.846,23. Este montante corresponde à somatória dos recursos referentes à construção dos blocos A, B e D do campus de Santo André e do bloco Alfa do campus de São Bernardo do Campo, após aditivos, assim distribuídos:

Campus de Santo André:

Bloco A: R\$ 59.193.522,57

Bloco B: R\$ 24.097.060,27

Bloco D: R\$ 2.264.719,78

Campus de São Bernardo do Campo:

Bloco Alfa: R\$ 10.467.543,70

2.6 - Benefícios estimados da fiscalização

Entre os benefícios estimados desta fiscalização podem-se mencionar melhorias procedimentais na gestão dos empreendimentos públicos concluídos, em especial quanto a defeitos construtivos identificados no prazo de garantia previsto no código civil (cinco anos após o recebimento definitivo da obra).

3 - ACHADOS DE AUDITORIA

3.1 - Houve recebimento indevido da obra.

3.1.1 - Tipificação do achado:

Classificação - outras irregularidades (OI)

3.1.2 - Situação encontrada:

O bloco Alfa do campus de São Bernardo do Campo da UFABC foi objeto de recebimento provisório pela administração sem que a obra estivesse satisfatoriamente concluída, ou seja, com existência de diversas pendências a serem solucionadas pela construtora, em afronta ao art. 73 da Lei 8.666/1993.

Conforme Ofício nº 24/2012-UFABC/PU/CIO-SCB, verifica-se que o bloco Alfa do campus de São Bernardo do Campo foi objeto de recebimento provisório parcial pela administração em 24/1/2012. Entretanto, constata-se que à época deste recebimento provisório existiam diversas pendências de obra a serem corrigidas pela construtora, conforme se verifica no ofício 10/2012, encaminhado pela empresa gerenciadora do contrato - Geribello Engenharia - à coordenação de obras do campus de São Bernardo do Campo, datado de 30/1/2012. Note-se que a comunicação de pendências pela gerenciadora ocorreu em data posterior à emissão do termo de recebimento da obra. Ressalta-se, ainda, o fato de a vistoria para ateste da execução satisfatória dos serviços e consequente recebimento da obra ter sido finalizada, também, em data posterior à emissão do termo de recebimento provisório, a saber, 25/1/2012.

Posteriormente, em 8/2/2012, a gerenciadora emitiu novo documento atestando a solução das pendências pela construtora.

A despeito das divergências de datas, que já caracterizam como irregular o procedimento adotado pelos gestores (qual seja: receber uma obra pública sem sequer saber se existiam pendências a serem regularizadas pela construtora), alerta-se para quantidade de ocorrências a serem corrigidas. O relatório de vistoria elaborado pela gerenciadora em 25/1/2012 elenca diversas patologias, em diversos serviços e ambientes da edificação. A título de exemplo, citam-se deficiências na pintura, fissuras e manchas no piso de granilite, acabamento ruim nas portas e esquadrias, deficiências no forro, entre outros.

Cabe esclarecer que o art. 73, inciso I, da Lei 8.666/1993, ao subdividir o recebimento da obra em dois estágios, provisório e definitivo, não o faz com o objetivo de legitimar a entrega provisória de uma obra inconclusa, para que, até o recebimento definitivo as pendências sejam corrigidas - haja vista a expressão constante do **caput** do artigo: 'executado o contrato', de onde se depreende que, para possibilitar o recebimento provisório, o objeto deve estar plenamente concluído, sem pendências. Ao contrário, ao criar o instituto do recebimento provisório e estabelecer que o recebimento definitivo somente deve ocorrer após um determinado período de tempo, o dispositivo legal visa dar mais segurança à administração. Tal medida assegura que o contratante fique resguardado no caso do aparecimento de vícios ocultos, surgidos após o recebimento provisório. Não por acaso a própria lei intitula o período entre o recebimento provisório e o definitivo de 'prazo de observação'.

Neste sentido, julga-se conveniente transcrever entendimento encontrado na doutrina:

No recebimento provisório deverão estar saneadas todas as pendências relativas à execução dos serviços, seja em relação a prazos, seja em relação a pagamentos. O fiscal deverá providenciar uma relação detalhada dos vícios encontrados e fixar prazo para a correção. A empresa, após execução dos devidos reparos, comunicará por escrito a fiscalização e, no prazo de até 15 dias, será assinado termo circunstanciado (ALTOUNIAN/Cláudio Sarian, *Obras Públicas - Licitação, Contratação, Fiscalização e Utilização*, ed. 2, Belo Horizonte/Editora Fórum, 2011, p. 338).

Desta forma, o instituto do recebimento provisório não faculta ao gestor o recebimento da obra com pendências a serem regularizadas pela construtora, motivo pelo qual se considera irregular o procedimento adotado pelos fiscais do contrato 41/2009, qual seja, recebimento da obra e emissão do termo de recebimento provisório parcial em 24/1/2012, antes da solução das pendências verificadas na vistoria de recebimento, que se deu em 8/2/2012.

Observa-se que as obras do campus de Santo André também tiveram recebimento provisório sem estarem devidamente concluídas. Entretanto, considera-se que o caso de Santo André é diferente, não configurando conduta irregular dos gestores. Após a realização de vários aditivos, com prorrogações do prazo do contrato, houve a extinção do prazo contratual sem que houvesse a conclusão da obra pela construtora. Em consequência, houve acionamento da garantia pela UFABC e realização de vistoria para recebimento provisório da parte executada. Além disso, na documentação integrante do processo (tanto nos termos de recebimento provisório de cada bloco como nas comunicações entre a UFABC e a contratada) ficou claro que o recebimento referia-se aos serviços executados, tendo em vista o encerramento da vigência do contrato. A situação do contrato das obras do campus de Santo André é mais bem explicada no item 'esclarecimentos adicionais'.

3.1.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

(OI) - Contrato 41/2009, 30/12/2009, Contratação de empresa especializada de engenharia para execução de obras de infraestrutura e edificações dos Blocos Alfa e Epsilon referentes à implantação do Campus de São Bernardo, no regime de empreitada por preço unitário, e conforme detalhamento constante do Edital de Concorrência nº 2/2009, J W a Construção e Comércio Ltda.

3.1.4 - Causas da ocorrência do achado:

Fiscalização deficiente

3.1.5 - Efeitos/Conseqüências do achado:

Prejuízos em virtude da ausência de fiscalização (efeito potencial)

3.1.6 - Critérios:

Doutrina: Cláudio Sarian Altounian, Obras Públicas - Licitação, Contratação, Fiscalização e Utilização, Editora Fórum, 2ª Edição de 2011 à folha 338

Lei 8666/1993, art. 69; art. 73, inciso I

3.1.7 - Evidências:

Pendências para conclusão do bloco Alfa – 30/1/2012 - Pendências para conclusão do bloco Alfa - 30/1/2012.

Termo de recebimento provisório - bloco Alfa.

Solução das pendências do bloco Alfa - 8/2/2012.

3.1.8 - Conclusão da equipe:

Conforme exposto, o bloco Alfa do Campus de São Bernardo do Campo foi objeto de recebimento provisório antes da sua total conclusão pela construtora. A irregularidade ainda é agravada pelo fato de que na data de emissão do termo de recebimento provisório (parcial, pois tratava-se apenas no bloco Alfa), não havia sido feito o levantamento das pendências a serem corrigidas pela construtora.

Entretanto, conforme se verifica na documentação, as pendências listadas foram corrigidas pela construtora pouco tempo depois do recebimento provisório da obra - comunicação das pendências em 30/1/2012 e comunicação da solução em 8/2/2012. Desta forma, embora a conduta dos gestores caracterize-se como irregular por ter infringido o art. 73 da Lei 8.666/1993 e exposto a administração a risco de dano (pela entrega de produto com qualidade insatisfatória), conclui-se que o risco não se concretizou.

Portanto, entende-se que não é o caso de responsabilização dos gestores por sua conduta, cabendo dar ciência à UFABC de que o recebimento provisório de obras não deve ser feito antes que o objeto esteja completamente concluído, sem a necessidade de correções pela construtora.

3.2 - Execução de serviços com qualidade deficiente.

3.2.1 - Tipificação do achado:

Classificação - outras irregularidades (OI)

3.2.2 - Situação encontrada:

A vistoria realizada no bloco Alfa do campus de São Bernardo do Campo da UFABC identificou a presença de vícios construtivos decorrentes de possíveis falhas na execução dos serviços, o que vai de encontro a disposições contratuais e ao art. 69 da Lei 8.666/1993.

O bloco Alfa é um edifício de 4 pavimentos, com área construída de 3.846,87 m², cuja obra, objeto do contrato 41/2009, foi finalizada pela construtora JWA Construção e Comércio Ltda. em

janeiro de 2012. Os vícios construtivos identificados referem-se a fissuras no piso e à má de qualidade em serviços de acabamento.

Quanto à má qualidade dos serviços de acabamento, tais como falta de planeza dos revestimentos de parede, ondulações no piso, peças em gesso com ondulações, embora isso denote a falta de zelo (ou até de qualificação técnica) da construtora para execução do serviço, observa-se que não se trata de vício capaz de reduzir a vida útil da edificação, tampouco limitar a sua utilização. Portanto, constitui-se falha com repercussão meramente estética. Entretanto, quanto às fissuras no piso, cabem maiores esclarecimentos.

O piso do edifício é quase que totalmente revestido por granilite - material composto, basicamente, por agregados minerais moídos (mármore, granito, calcário, quartzo etc.), areia, cimento e água. Trata-se de um revestimento moldado '*in loco*', em que a mistura é espalhada sobre o contrapiso e, após cura, é lixada e polida para proporcionar acabamento liso. O piso é separado por juntas de dilatação, formando malhas da ordem de 2m x 2m.

Na vistoria foi possível identificar diversas fissuras no piso de granilite do pavimento térreo, inclusive com o aparecimento de umidade em alguns pontos. Constatou-se que algumas fissuras, mais espessas, já haviam recebido tratamento com aplicação de material selante, entretanto, ainda verifica-se um intenso estado de fissuração, aleatoriamente distribuído por todo o pavimento.

Entende-se que a situação encontrada não configura risco à segurança da edificação, entretanto, caso não seja solucionado, o problema pode se agravar e implicar prejuízos à utilização do edifício - além da questão estética. Neste sentido, destaca-se a ocorrência de umidade junto às fissuras. Esta umidade ascendente, vinda do solo, atinge a superfície do pavimento e pode causar danos às paredes do edifício, que são de gesso. Além disso, em épocas de chuva, não se pode descartar, inclusive, a possibilidade de formação de poças no pavimento térreo, especialmente próximas às paredes externas do prédio, o que limitaria sobremaneira a sua utilização.

Não foi possível identificar a causa das fissuras, entretanto cabe observar que, caso a patologia tenha como origem a má compactação do solo base ou deficiências na laje de contrapiso, há tendência de formação de ressaltos no piso (desníveis entre placas), o que poderia causar prejuízos à locomoção dos usuários.

Quanto à responsabilidade pela ocorrência, não há dúvida ser da construtora. Não bastasse o entendimento natural, implícito, de que o objeto contratado deve ser entregue isento de qualquer defeito, há disposições legais e regulamentares que asseguram, de forma expressa, este direito da contratante e dever da contratada.

Inicialmente, cita-se o Contrato 41/2009 firmado entre a UFABC e a construtora JWA pra construção dos blocos Alfa e Épsilon do campus de São Bernardo do Campo, ao qual a construtora encontra-se vinculada, conforme art. 66 da Lei 8.666/1993. A cláusula nona do referido ajuste define as obrigações da contratada, dentre as quais citam-se as de 'entregar um serviço de qualidade, na situação solicitada e dentro do prazo' (item 9.1) e de 'executar as obras e serviços de acordo com as exigências constantes do projeto básico, projetos executivos, memoriais descritivos e normas técnicas vigentes' (item 9.2). Além disso, a cláusula décima terceira, parágrafo primeiro, estabelece que 'os trabalhos que, a critérios da UFABC, não apresentarem as condições estabelecidas no contrato, serão rejeitados mediante registro no livro de ocorrências da obra, e caberá à contratada todos os ônus e encargos da reparação'.

Quanto à lei geral das licitações e contratos públicos, a Lei 8.666/1993, o seu art. 69 assegura que 'o contratado é obrigado a reparar, corrigir, remover, reconstruir ou substituir, às suas expensas, no total ou em parte, o objeto do contrato em que se verificarem vícios, defeitos ou incorreções resultantes da execução ou de materiais empregados'.

Além das disposições legais e contratuais, julga-se oportuno trazer a lume a Orientação Técnica dada pelo Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas (IBRAOP) - a OT - IBR 3/2011. A orientação, com base na legislação pertinente, estabelece parâmetros para o monitoramento da qualidade das obras públicas durante o seu período de garantia, bem como para acionamento dos responsáveis pela reparação dos defeitos. A seguir, citam-se, em resumo, alguns pontos da OT- IBR 3/2011 considerados importantes:

a) a Administração Pública deve realizar avaliações periódicas da qualidade das obras, após seu recebimento, preferencialmente a cada doze meses;

b) os gestores públicos, durante o prazo quinquenal de garantia, são obrigados a notificar os responsáveis pelos defeitos verificados nas obras públicas;

c) a responsabilidade por defeitos precoces nas obras é objetiva e atinge também os projetistas ou empresas de consultoria;

d) determinadas obras ou serviços (exemplo: pintura de edificações), por sua natureza ou prazo de validade dos próprios materiais empregados, não são garantidos pelo prazo de cinco anos estabelecidos em lei, devendo ser monitorados durante os períodos próprios de sua vida útil;

e) em caso da necessidade de reparos e sem haver contestações a esse respeito, a Administração Pública deve se certificar que as soluções apresentadas pela empreiteira responsável sejam as mais adequadas;

f) caso os reparos não sejam iniciados pela empreiteira, a Administração Pública poderá solicitar demanda do devido processo judicial (para a Procuradoria-Geral da unidade federativa ou outro Órgão de equivalente função);

g) não há impedimento, em casos urgentes, que a Administração Pública execute os serviços de reparação, para posterior ressarcimento da contratada, ou requisição antecipação de tutela em processo judicial;

h) em caso de excludentes de culpabilidade, estes se limitam tão somente às alegações de caso fortuito, motivo de força maior, culpa exclusiva de terceiros e inexistência do defeito (naqueles casos, sua correção cabe à Administração Pública);

i) a Administração Pública contratante deve manter arquivados, entre outros documentos, projetos, **as buílt**, especificações técnicas, orçamento, termos de recebimento, contratos e aditamentos, diário de obras, relatórios de inspeções técnicas após o recebimento da obra e notificações expedidas.

Com base no exposto, conclui-se que a responsabilidade pela correção dos vícios construtivos verificados é da contratada. Dessa forma, sabendo-se que os problemas identificados podem minorar a vida útil das edificações, bem como restringir sua utilização, é imperativo que a UFABC, com base nas disposições contratuais e legais, acione a contratada para que corrija os vícios de construção já detectados e os que porventura venham a aparecer, mantendo, assim, a integridade da obra e a plenitude de sua utilização por toda a sua vida útil.

3.2.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

(OI) - Contrato 41/2009, 30.12/2009. Contratação de empresa especializada de engenharia para execução de obras de infraestrutura e edificações dos Blocos Alfa e Epsilon referentes à implantação do Campus de São Bernardo, no regime de empreitada por preço unitário, e conforme detalhamento constante do Edital de Concorrência nº 02/2009, J W a Construção e Comércio Ltda.

3.2.4 - Causas da ocorrência do achado:

Não identificadas

3.2.5 - Efeitos/Consequências do achado:

Prejuízos em função da diminuição da vida útil ou da limitação na utilização do objeto contratado (efeito potencial) - Caso os vícios construtivos não sejam sanados, pode haver diminuição da vida útil da edificação e limitações na sua utilização.

3.2.6 - Critérios:

Contrato 41/2009, UFABC, cláusula 9ª

Lei 8078/1990, art. 12, caput

Lei 8666/1993, art. 66; art. 69, caput

Lei 10.406/2002, art. 618, caput

Orientação Técnica 3/2001, Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas (IBRAOP), cláusula/art. 4º; cláusula/art. 7º

3.2.7 - Evidências:

Relatório Fotográfico UFABC - Relatório fotográfico - bloco Alfa - Campus de São Bernardo do Campo.

3.2.8 - Esclarecimentos dos responsáveis:

Questionada a respeito das fissuras no pavimento térreo do bloco Alfa, a UFABC se manifestou através do Ofício nº 188/2012-UFABC/PU/CIO-SBC.

*No ofício, a Coordenação de Infraestrutura e Obras do Campus de São Bernardo do Campo informa que, quando do recebimento provisório do bloco Alfa, em janeiro de 2012, já haviam sido identificadas fissuras no pavimento e que a construtora efetuou os reparos necessários à época - conforme **check-list** de verificação elaborado pela empresa gerenciadora.*

A coordenação informa, ainda, que as fissuras encontram-se, atualmente, maiores do que quando foram detectadas e feita a correção. A alegação é de que o fato decorre da 'acomodação' do prédio, tendo em vista que piso do pavimento térreo é composto por uma laje cuja estrutura está amarrada às vigas baldrame e que 'o método construtivo não levou em conta a adoção da junta de dilatação tradicional, mas a junta de dilatação a frio'.

Por fim, a universidade esclarece que o contrato 41/2009, do qual o bloco Alfa é um dos objetos, ainda está vigente, com data prevista para conclusão em 30/7/2013. Assim, a coordenação de obras e infraestrutura do campus afirma que está monitorando as fissuras do bloco Alfa, de forma que, quando estabilizadas, solicitará a sua correção pela construtora - seja a reconstrução necessária total ou parcial, a depender da análise técnica da universidade.

Conforme peça Manifestação da fiscalização sobre fissuras no bloco Alfa, folha 1.

3.2.9 - Conclusão da equipe:

Conforme apresentado, o bloco Alfa apresenta vícios construtivos decorrentes de possíveis falhas na execução dos serviços. De acordo com a argumentação apresentada, a responsabilidade pelas falhas é da construtora.

Embora o bloco em análise conte com termo de recebimento provisório (parcial), constata-se que o contrato que lhe deu origem ainda está vigente, uma vez que nem todos os seus objetos foram concluídos. Ainda, ficou esclarecido que a área competente da universidade está ciente dos fatos, tendo apresentado resposta à equipe de auditoria em que informa as medidas adotadas no tocante aos vícios - acompanhamento da patologia para posterior exigência de correção pela construtora.

A despeito das alegações da universidade sobre as possíveis causas do problema (tal como acomodação da estrutura, que, em princípio, não se considera pertinente), entende-se que as medidas em curso pela fiscalização são insuficientes.

Desta forma, considerando a ciência da UFABC acerca dos problemas, somada à existência de ferramenta hábil a exigir da empresa a sua correção, a saber, o vínculo contratual ainda vigente, propõe-se determinar à UFABC que exija da construtora JWA a correção do problema, às suas expensas, alertando à universidade que o recebimento do objeto contratado pela administração deve atender todos os requisitos do art. 73, inciso I da Lei 8.666/1993.

4 - ESCLARECIMENTOS ADICIONAIS

Além dos achados descritos no corpo deste relatório, constataram-se fatos relevantes acerca das obras do campus de Santo André, que, embora não caracterizem irregularidade, julga-se importante relatar.

As obras de implantação do campus de Santo André foram adjudicadas à construtora Augusto Velloso S/A, resultando no contrato nº 4/2006, de 25/8/2006. Inicialmente, estavam previstos no escopo deste contrato os blocos A, B e D (objetos desta auditoria) e os blocos C (edifício cultural), E (centro esportivo) e F (mirante, reservatórios de água e torre do relógio), além das áreas externas, compostas, entre outras, pela infraestrutura (redes de água, esgoto, drenagem, iluminação, pavimentação externa), estacionamento, laje de circulação de pedestres interligando todos os blocos, passarela de pedestre sobre a Av. dos Estados e espelho d'água entre os blocos A e B.

No decorrer do contrato foram realizados sete termos de aditamento entre as partes, para adequação do objeto licitado ao conteúdo dos projetos executivos, bem como às necessidades de prorrogação de prazo para a execução da obra. Como decorrência destes aditivos, o prazo previsto inicialmente, 30 meses, foi prorrogado para 54 meses e o valor total inicial, de R\$ 96.645.473,12, passou para R\$ 115.592.366,65 (ressalta-se que no último aditivo foram suprimidos do objeto o bloco E e a passarela sobre a Av. dos Estados).

Entretanto, mesmo com a formalização dos aditivos, a construtora não concluiu as obras até a extinção do prazo contratual em 31/3/2011. Até esta data foram entregues os blocos A, B e D (ainda com alguns serviços a serem concluídos nos blocos A e D) e executadas parte dos blocos C e F e das áreas externas. Considerando as alterações e supressões no objeto do contrato, até a última medição e extinção do prazo contratual, o percentual executado foi de 83,24%.

Verifica-se na documentação integrante do processo que foram várias as tratativas a respeito do assunto.

Primeiramente, registra-se que durante a vigência do contrato a construtora foi multada em duas oportunidades, na 45ª e na 50ª medições, por atrasos na execução da obra.

Posteriormente, na iminência da extinção do prazo contratual, a UFABC comunicou à construtora (Ofício 332/2001 – UFABC/PROAD, de 18/03/2011) sobre a possibilidade de aplicação de sanções pela inexecução parcial do objeto, bem como comunicou a seguradora sobre a expectativa de sinistro.

Em resposta, em 6/4/2011 a construtora apresentou argumentos na expectativa de justificar a não conclusão da obra. Entre as alegações, citam-se atrasos na entrega de projetos pela UFABC, falhas nos projetos (que demandaram correções), diferenças entre os quantitativos orçados e os quantitativos previstos nos projetos executivos, não liberação de áreas para execução da obra, entre outras. No documento, a construtora requer a não aplicação de qualquer sanção e solicita realização de perícia para que sejam apuradas as responsabilidades.

Em 29/6/2011 a UFABC elaborou documento (CI 101/2011) em que analisa os argumentos apresentados pela construtora Augusto Velloso e conclui pelo seu indeferimento. Posteriormente, durante o segundo semestre de 2011 e primeiro semestre de 2012, sucederam-se diversas tratativas a respeito de pendências a serem solucionadas pela construtora, bem como apresentação de novas justificativas e contrarrazões por ambas as partes.

Como resultado destes acontecimentos, em 26/6/2012, a Pró-Reitoria de Administração da UFABC decidiu pela aplicação de multa à construtora no valor R\$ 3.733.778,32, correspondente a 20% do valor total dos serviços não executados (descontados os serviços sobre os quais a responsabilidade pela não execução não eram da construtora, de acordo com análise da universidade). No mesmo ato, a entidade imputou à Construtora Augusto Velloso S/A a suspensão do direito de licitar e o impedimento de contratar com a UFABC pelo prazo de 1 ano.

Finalmente, em 10/7/2012 a construtora apresentou novo recurso, onde mais uma vez manifesta sua discordância com a sanção aplicada e requer revisão no valor da multa. Em paralelo, de acordo com informações de servidores da UFABC, a construtora ingressou com ação judicial contra a universidade, com vista ao ressarcimento de valores e de supostos danos.

Cabe observar que foram preparadas novas licitações para conclusão das obras inacabadas pela construtora Augusto Velloso. Estas culminaram com a contratação de duas outras construtoras para a finalização do campus universitário. A Construtora Hudson está responsável pela continuidade da execução da laje de circulação de pedestres (interligando todos os edifícios), reservatório de drenagem, galeria pluvial e parte das áreas externas, e a Projeção Engenharia está responsável pela continuidade das obras do bloco C (edifício cultural) e do bloco F (torre do relógio, mirante e reservatórios de água), além da outra parte das áreas externas. As obras acima estão em execução desde o início de 2012, sendo que apenas o bloco E (edificação esportiva) ainda encontra-se em fase de licitação.

Paralelamente a essas obras, a universidade contratou a Esteto Engenharia para realizar uma adequação no subsolo e nas coberturas das torres do bloco A, transformando espaços inicialmente previstos para estacionamento e áreas de convivências em laboratórios e áreas administrativas.

Quanto aos fatos relatados acima, ressalta-se que todas estas questões (relativas ao andamento do contrato, inclusive as concernentes às responsabilidades das partes sobre a sua inexecução parcial) não exercem qualquer influência sobre o foco desta auditoria, qual seja, a análise da qualidade das obras concluídas. Desta forma, levando-se em consideração a limitação de escopo deste trabalho, não se julgou oportuno analisar pormenorizadamente os fatos relativos à inexecução parcial do contrato 04/2006 firmado entre a UFABC e a Construtora Augusto Velloso S/A.

Cabe, por fim, observar, com base no breve histórico relatado acima, que não parece ter havido qualquer desídia da administração na gestão do contrato, em especial frente à inexecução parcial do objeto pela empresa contratada. Mesmo sem entrar na análise de mérito dos argumentos apresentados por ambas as partes, é notória a adoção de medidas, pela UFABC, no sentido de fazer valer os seus direitos de contratante.

5 - CONCLUSÃO

Conforme descrito no corpo deste trabalho, a aplicação dos procedimentos de auditoria conduziu à detecção dos seguintes achados:

- recebimento indevido da obra - como consequência da investigação da questão 3;
- execução de serviços com qualidade deficiente - como consequência da investigação da questão 2.

Não foram detectadas irregularidades para as outras duas questões de auditoria inicialmente formuladas.

As duas irregularidades levantadas referem-se às obras do bloco Alfa da unidade de São Bernardo do Campo. Quanto ao recebimento indevido da obra, embora o procedimento configure irregularidade com potencial para causar prejuízo à administração, verificou-se que o prejuízo não se materializou, tendo em vista a solução das pendências pela construtora após o recebimento provisório. Desta forma, julgou-se oportuno dar ciência da irregularidade à UFABC com vistas a orientar a entidade no sentido de ajustar seus procedimentos de recebimento de obra. Quanto aos serviços com qualidade deficiente, referentes às fissuras no piso do edifício, tendo em vista a responsabilidade ser da construtora, propôs-se determinar à universidade que acione a empresa para que esta corrija o problema.

Além das irregularidades acima descritas, desenvolvidas nos achados de auditoria, também foram detectados outros fatos relevantes, relatados no item 'comentários adicionais', acerca da inexecução parcial do contrato para implantação do campus de Santo André. Embora a não conclusão da obra tenha implicado prejuízos à administração, não foram detectadas irregularidades nos procedimentos relativos à condução deste processo.

Por fim, com base nas vistorias realizadas, pode-se afirmar que as obras concluídas das unidades da UFABC não apresentam patologias significativas. Os vícios construtivos e má qualidade do acabamento, verificados em alguns casos, não são considerados graves e, portanto, entende-se não ser necessária uma atuação mais contundente deste Tribunal, sendo suficientes as deliberações recomendadas para os casos pontuais tratados nos dois achados desta auditoria.

Entre os benefícios desta fiscalização pode-se mencionar as correções a serem realizadas no piso do bloco Alfa, bem como as possíveis melhorias na gestão de contratos de obras públicas pela UFABC, além do reforço na expectativa de controle.

6 - PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Proposta da equipe

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

a) Determinar à UFABC, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, e/c o art. 250, inciso II do Regimento Interno do TCU, que acione a empresa JWA Construções e Comércio Ltda., signatária do contrato 41/2009, para que ela execute a correção dos vícios construtivos verificados no piso do pavimento térreo do bloco Alfa, enviando ao TCU, no prazo de 60 dias, documentação comprobatória da medida tomada;

b) Dar ciência à UFABC de que o recebimento provisório de obras com pendências a serem solucionadas pela construtora, assim como feito para bloco Alfa do campus de São Bernardo do Campo, infringe o art. 73, inciso I da Lei 8.666/1993, uma vez que o instituto do recebimento provisório previsto no referido artigo não legitima a entrega provisória de uma obra inconclusa, mas visa resguardar a administração no caso de aparecimento de vícios ocultos, surgidos após o recebimento provisório;

c) Nos termos dos arts. 4º, inciso I e 5º da Portaria - Segecex nº 27, de 19 de outubro de 2009, determinar que a Secob-1 monitore o cumprimento da medida ora determinada, sem prejuízo do encerramento do presente processo;

d) Arquivar o presente processo."

É o relatório.

VOTO

Cuida-se de fiscalização realizada nas unidades acadêmicas da Universidade Federal do ABC (UFABC), visando identificar problemas construtivos decorrentes de falhas executivas ou má qualidade dos materiais empregados.

2. Conforme destacado no relatório, a presente auditoria, autorizada pelo Acórdão 367/2012-Plenário, integra Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) cujo objeto é aferir a qualidade dos empreendimentos no pós-obra, propiciando, assim, na hipótese de serem constatadas impropriedades, seu saneamento no decorrer prazo de garantia previsto na Lei 10406, de 2002.

3. Desse modo, a SecobEdif formulou questões de auditoria sobre a compatibilidade entre o projeto e o que foi executado, a existência de vícios construtivos e problemas de qualidade surgidos após a entrega da obra, a documentação de recebimento da obra pela contratante, bem como da sua regularização perante os órgãos competentes, e as medidas adotadas pela administração no caso da eventual identificação de problemas durante o prazo de garantia.

4. Iniciados os trabalhos de campo, a unidade instrutiva identificou, por intermédio da análise documental, de questionários de auditoria, da vistoria *in loco* dos empreendimentos e da comparação da situação encontrada com a legislação aplicável, problemas relacionados ao recebimento indevido de obras e à execução de serviços com qualidade deficiente.

5. Especificamente quanto ao recebimento indevido de obras, constatou-se que o bloco "alfa" do campus de São Bernardo do Campo da UFABC foi objeto de recebimento provisório pela administração com diversas pendências, fato o qual configuraria afronta ao disposto no art. 73 da Lei 8.666, de 1993.

6. Nesse sentido, apontou a unidade instrutiva que *"o instituto do recebimento provisório não faculta ao gestor o recebimento da obra com pendências a serem regularizadas pela construtora, motivo pelo qual se considera irregular o procedimento adotado pelos fiscais do contrato 41/2009, qual seja, recebimento da obra e emissão do termo de recebimento provisório parcial em 24/1/2012, antes da solução das pendências verificadas na vistoria de recebimento, que se deu em 8/2/2012"*.

7. Sobre o tema, comungo da conclusão da unidade instrutiva, no sentido de que o procedimento adotado pelos fiscais do contrato foi irregular, pois houve o recebimento provisório de um empreendimento que continha inúmeras pendências.

8. Tal prática, a meu ver, constitui ofensa à Lei 8.666, de 1993, eis que ao tempo do recebimento provisório deverão estar saneadas todas as pendências relativas ao serviço. Como amparo, cito excerto da obra "Obras Públicas, Licitação, Contratação, Fiscalização e Utilização", de autoria de Cláudio Sarian Altounian:

"No recebimento provisório, deverão estar saneadas todas as pendências relativas à execução dos serviços, seja em relação a prazos, seja em relação a pagamentos. O fiscal deverá providenciar uma relação detalhada dos vícios encontrados e fixar prazo para a correção. A empresa, após a execução dos devidos reparos, comunicará por escrito a fiscalização e, no prazo de até 15 dias, será assinado termo circunstanciado. É momento de extrema relevância para a fiscalização em face da responsabilidade assumida com a assinatura do referido termo." (p. 338)

9. Deve prosperar, portanto, a proposta de ser dada ciência à UFABC de que o recebimento provisório realizado, neste caso concreto, infringe o disposto no artigo 73, inciso I, da Lei 8.666, de 1993.

10. Passando ao segundo achado de auditoria, concernente à execução de serviços com qualidade deficiente, sobreleva ressaltar que a SecobEdif identificou diversos problemas que, muito embora não comprometam a macroestrutura do edifício, devem ser corrigidos pela construtora.
11. Destes, são dignos de nota aqueles retratados no relatório fotográfico produzido pela equipe de fiscalização, concernentes à falta de planeza das paredes (paredes tortas), bem como a existência de fissuras no piso do pavimento térreo.
12. Sobre o assunto, lembro que o estatuto das licitações é claro ao dispor em seu artigo 69, que *“o contratado é obrigado a reparar, corrigir, remover, reconstruir ou substituir, às suas expensas, no total ou em parte, o objeto do contrato em que se verificarem vícios, defeitos ou incorreções resultantes da execução ou de materiais empregados.”*
13. Deve prosperar, portanto, a proposta para que seja determinado à UFABC para que *“acione a empresa JWA Construções e Comércio Ltda., signatária do Contrato 41/2009, para que execute a correção dos vícios construtivos verificados no piso do pavimento térreo”*. Em acréscimo, a contratada também deve ser instada a sanear os problemas relacionados à falta de planeza das paredes.
14. Por fim, julgo oportuno recomendar ao ente jurisdicionado que adote os procedimentos constantes de orientação técnica do Instituto Brasileiro de Obras Públicas (IBRAOP), constantes da OT-IBR 3/2011, que estabelece parâmetros para o monitoramento da qualidade das obras públicas durante o seu período de garantia, bem como para acionamento dos responsáveis pela reparação dos defeitos.
15. Ante o exposto, manifestando-me, em parte, de acordo com o exame empreendido pela unidade técnica, voto por que o Tribunal adote o Acórdão que submeto à deliberação desse Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 22 de maio de 2013.

OSÉ JORGE
Relator