



UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
Auditoria-Geral da UFJF

Rua José Lourenço Kelmer, s/nº - Campus Universitário
São Pedro Cep 36.036-900 Juiz de Fora/MG
Telefone: (32) 2102-3984 - E-mail: auditoriageral@ufjf.edu.br

Nota de Auditoria 01/2016/001/06

Atividade de Auditoria correspondente: Avaliação da execução de contratações de obras e serviços de engenharia

I - DOS FATOS

Aos doze dias do mês de maio do ano de dois mil e quatorze, a UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA, inscrita no CNPJ nº 21.195.755/0001-69, representada, naquele ato, pelo Magnífico Reitor Prof. Dr. Henrique Duque de Miranda Chaves Filho - Reitor da UFJF, celebrou contrato nº 14/2014-CCON com a GERANCE - GERENCIAMENTO E CONSULTORIA LTDA - EPP, CNPJ n.º 02.401.514/0001-84, cujo objeto é a Prestação de serviços técnicos especializados **de apoio e assessoria à fiscalização da obra de construção do Campus Avançado da Universidade Federal de Juiz de Fora na cidade de Governador Valadares - MG**, no regime de execução **Empreitada por Preço Global**, a ser prestado no local de execução das obras, conforme detalhamento constante do Termo de Referência - Anexo I do Edital do Pregão Eletrônico nº 13/2014. Tal contrato data de 12 de maio de 2014, mas o efetivo trabalho da Gerance se deu a partir de junho de 2014 (Relatório 1 refere-se ao período compreendido entre 02 a 30 de junho de 2014).

Em 05.11.2015, foi celebrado Termo Aditivo do Contrato, ocasião em que a Universidade Federal de Juiz de Fora estava representada pelo então Magnífico Reitor, Prof. Julio Maria Fonseca Chebli. Esse termo aditivo está em vigor desde 12.11.2015 e vai até 11.11.2016.

De outra feita, o contrato principal a que o contrato de fiscalização supramencionado se refere é o de construção do campus avançado de Governador Valadares. Tal contrato de construção é datado de 28/11/2012 com a construtora Tratenge. Foi emitida ordem de paralisação em 09/12/2013. Após, foi



UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
Auditoria-Geral da UFJF

Rua José Lourenço Kelmer, s/nº - Campus Universitário
São Pedro Cep 36.036-900 Juiz de Fora/MG
Telefone: (32) 2102-3984 - E-mail: auditoriageral@ufjf.edu.br

emitida ordem de reinício em 17/01/2014 com início efetivo da Construtora em 20/01/2014.

A Tratenge informou, em 15 de janeiro de 2015, a paralisação das atividades de obra, mantendo a mobilização da equipe técnica e equipamentos de manutenção dos serviços realizados, por falta de pagamento das medições apresentadas. No dia 22 de outubro de 2015 a Construtora protocolizou ofício informando a desmobilização total do canteiro pelo término de vigência do contrato.

Feitas estas considerações sobre o breve resumo dos fatos, adentra-se a seguir na fundamentação jurídica.

II - FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

Segundo o Acórdão TC 029.696/2014-3 do Tribunal de Contas da União, a doutrina classifica os contratos administrativos quanto ao término de sua vigência, diferenciando-os em **contratos por escopo** e em **contratos de duração continuada**. Nos contratos de escopo, o órgão contratante objetiva a obtenção de um determinado bem ou serviço, de forma que o ajuste estará adimplido apenas quando concluída a execução e recebido o seu objeto.

O prazo contratual tem importância apenas para que a Administração possa exigir do particular o cumprimento de suas obrigações no prazo acordado. Tal entendimento foi bem assentado no voto condutor da Decisão 732/1999-TCU-Plenário: “No entanto, ao meu ver, inexistindo motivos para sua rescisão ou anulação, a extinção de contrato pelo término de seu prazo somente se opera nos ajustes celebrados por tempo determinado, nos quais o prazo constitui elemento essencial e imprescindível para a consecução ou eficácia do objeto avençado, o que não é o caso do contrato firmado pelo DER/MG, no qual a execução da **obra é o seu objetivo principal**. (...).



UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
Auditoria-Geral da UFJF

Rua José Lourenço Kelmer, s/nº - Campus Universitário
São Pedro Cep 36.036-900 Juiz de Fora/MG
Telefone: (32) 2102-3984 - E-mail: auditoriageral@ufjf.edu.br

Por outro lado, os contratos de duração continuada, previstos no art. 57, inciso II, da Lei 8.666/1993, têm por objeto a prestação de um serviço de forma contínua, ou seja, a realização de uma atividade sem interrupções durante um período pré-determinado, em que o prazo de realização dos serviços é parte integrante do próprio objeto ajustado”.

Dessa feita, tanto a execução de obra quando o seu efetivo gerenciamento e fiscalização têm nitidamente características de contratos de escopo, podendo ser prorrogados, nos termos dos §§ 1º a 4º, do art. 57, da Lei 8.666/93, mas sempre com atenção à execução da obra.

Nos contratos de escopo, uma vez cumprida a prestação, o contrato se exaure. Ou seja, no contrato de escopo, o mais importante é a conclusão do objeto, enquanto a vigência serve apenas como um limitador do cronograma físico pactuado. De se notar, então, que nas referidas avenças quem deve definir a vigência é o objeto. Assim, por exemplo, o prazo de um ajuste para executar uma obra vai depender do número de dias necessários para materialização do empreendimento; o objeto (a obra) é que determina o prazo pactuado, vez que no contrato é o objeto o que mais importa (principal) e não o prazo.

Segundo Hely Lopes Meirelles sobre o assunto (in Licitação e Contrato Administrativo. 15 ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 308):

A extinção do contrato pelo término de seu prazo é a regra dos ajustes por tempo determinado. Necessário é, portanto, distinguir os contratos que se extinguem pela conclusão de seu objeto e os que terminam pela expiração do prazo de sua vigência: nos primeiros, o que se tem em vista é a obtenção de seu objeto concluído, operando o prazo como limite de tempo para a entrega da obra, do serviço ou da compra sem sanções contratuais; nos segundos o prazo é de eficácia do negócio jurídico contratado, e assim sendo, expirado o prazo, extingue-se o contrato, qualquer que seja a fase de execução de seu objeto, como ocorre na concessão de serviço público, ou na simples locação de coisa por tempo determinado.



UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
Auditoria-Geral da UFJF

Rua José Lourenço Kelmer, s/nº - Campus Universitário
São Pedro Cep 36.036-900 Juiz de Fora/MG
Telefone: (32) 2102-3984 - E-mail: auditoriageral@ufjf.edu.br

Logo, ao estipular uma vigência além da execução da obra ao contrato de apoio e assessoria à fiscalização, em vez de vinculá-la ao prazo da obra objeto da avença principal, é dado ao futuro pacto características de um contrato por tempo determinado e não por escopo. Segundo o TCU, no Relatório referente ao Acórdão nº 479/2015–TCU–Plenário, Processo TC 029.696/2014-3:

Os contratos de gerenciamento/fiscalização são atrelados profundamente ao contrato de execução das obras supervisionadas, de forma a existir uma interdependência que influencia sobremaneira no desenvolvimento das avenças. Para um bom andamento do contrato de execução é imprescindível o apoio da supervisão na tomada de decisões técnicas diante de interferências surgidas durante as obras. Por outro lado, o cronograma físico-financeiro do contrato de fiscalização é plenamente definido pelo andamento das obras, sendo este o fator determinante para definir a condução dos trabalhos de supervisão, enquanto as obras estão sendo executadas, tais serviços continuarão sendo necessários. 125. Portanto, observa-se que é mais acertado o contrato de supervisão ter a sua duração vinculada ao contrato de execução sob sua fiscalização, para, conseqüentemente, ter sua prorrogação adequada ao cronograma da obra, sendo, portanto, prorrogável por dependência, ou seja, terá vigência enquanto durar a obra a que se vincula. 126. De mais a mais, tendo em vista ser o escopo principal do contrato de gerenciamento a materialização da obra em si, a não consideração de prazo de execução da obra vai de encontro ao estipulado no art. 8º, caput, da Lei de Licitações, haja vista a necessidade de que toda obra seja sempre programada em sua totalidade, considerando as previsões de início e fim.

Portanto, como houve formalização da desmobilização total do canteiro da Obra de Construção do Campus Avançado de Governador Valadares no dia 22 de outubro de 2015, então não tendo obra a fiscalizar não faz sentido prosseguir com o contrato de fiscalização celebrado com a empresa Gerance, até mesmo porque este contrato está atrelado ao contrato da obra. Em suma, é esse o embasamento para as recomendações que se seguem.

III - CONCLUSÃO



UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
Auditoria-Geral da UFJF

Rua José Lourenço Kelmer, s/nº - Campus Universitário
São Pedro Cep 36.036-900 Juiz de Fora/MG
Telefone: (32) 2102-3984 - E-mail: auditoriageral@ufjf.edu.br

Face a todo o exposto, **considerando** que o contrato da obra de Governador Valadares e o contrato de terceirização estão sob auditoria e considerando que qualquer ato que possa gerar prejuízo ao erário público deve ser afastado, **recomenda-se** à Pró-Reitoria de Infraestrutura e Gestão (PROINFRA) e seus setores (principalmente Coordenadoria de Suprimentos) e à Pró-Reitoria de Planejamento, Orçamento e Finanças (PROPLAN) e seus setores (principalmente e mais urgentemente à Coordenação de Execução e Suporte Financeiro - COESF):

III.1. **Suspender imediatamente todos os pagamentos à empresa terceirizada Gerance** que sejam provenientes do **contrato nº 14/2014-CCON**, até a conclusão da avaliação deste contrato e do contrato de construção do Campus Avançado de Governador Valadares pela Auditoria-Geral da UFJF que ocorrerá nos próximos meses, bem como pela Procuradoria Federal junto à UFJF.

III.2. **Recomendar à UFJF que**, nos mesmos moldes do que o Tribunal de Contas da União já determinou à empresa Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia-Hemobrás no Acórdão nº 479/2015–TCU–Plenário, **ao lançar novo edital de fiscalização da obra** sob análise ou qualquer outra, **atente para os seguintes aspectos:**

III.2.1. Ao contratar serviços de supervisão, fiscalização e gerenciamento de obras entrelaçar **a duração desses contratos ao tempo previsto para a construção do respectivo empreendimento**, a não ser que outra opção, no sentido da descompatibilização de prazos, **mostre-se comprovadamente mais vantajosa** para a entidade com a respectiva comprovação no processo administrativo da licitação, o que não parece ocorrer no caso;



UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
Auditoria-Geral da UFJF

Rua José Lourenço Kelmer, s/nº - Campus Universitário
São Pedro Cep 36.036-900 Juiz de Fora/MG
Telefone: (32) 2102-3984 - E-mail: auditoriageral@ufjf.edu.br

III.2.2. **Preveja**, quando das licitações e contratos de serviços de gerenciamento, supervisão e fiscalização de obras, a **possibilidade de intermitência da execução das obras**, de modo que o pagamento destes serviços somente se faça com seu andamento, evitando-se, dessa maneira, a realização de despesas sem a devida contraprestação de serviços.

Essencialmente, com base no Acórdão 1417/2007-TCU-Plenário, na hipótese de contratos acessórios de fiscalização/supervisão/gerenciamento, **a escolha do prazo deve considerar a vigência do contrato principal.**

Governador Valadares, 02 de junho de 2016.

Fabício Brunelli Machado

Auditor/UFJF

Siape 2725606

Ênio Henrique Teixeira

Auditor Geral/UFJF

Siape 1725059