

## Síntese do Relatório da CGU

Trata o presente documento de síntese do Relatório nº 201406949, da Controladoria Geral da União – CGU, que dispõe sobre os trabalhos de auditoria, realizados por amostragem nos contratos de manutenção predial do Ibama e que integram a Prestação de Contas Anual do Instituto.

Elaborado por um grupo de servidores especialistas no assunto, este documento tem como objetivo subsidiar a Asibama-DF e os servidores associadas desta entidade quanto aos encaminhamentos a serem dados sobre este assunto.

O resumo, no entanto, não substitui o Relatório, cuja íntegra, com quatrocentas páginas, aproximadamente, está disponível na Asibama-DF e também no sítio da CGU.

### Especificação

Exercício: 2013

Ano 2014

Processo: 02001.005571/2013-89

Município: Brasília - DF

Relatório nº: 201406949

UCI Executora: SFC/DIAMB

Coordenação-Geral de Auditoria da Área do Meio Ambiente.

### Resumo extraído do Original na Íntegra

#### 2.3 Avaliação dos Indicadores de Gestão da UJ

Auditorias Anuais de Contas dos exercícios anteriores têm constatado a inexistência de indicadores capazes de evidenciar o impacto da atuação do Instituto relacionadas às suas atividades finalísticas, ausência de Planejamento Estratégico.

#### 2.5 Avaliação da Regularidade dos Processos Licitatórios da UJ

A Auditoria Interna (Audit) do Instituto realizou sua auditoria de gestão em concordância com os entendimentos e procedimentos de trabalho da CGU.

Contrato nº 35/2009, referente à prestação de serviços de gerenciamento e administração de despesas de manutenção automotiva em geral (preventiva e corretiva) em âmbito nacional fragilidades relacionadas a controles basilares do contrato, quais sejam: (a) inexistência de registros próprios sobre os veículos autorizados a receber os serviços demandados; e (b) falta de comprovação da adequabilidade e economicidade dos valores que estão sendo praticados. Tais falhas aumentam o risco de ocorrência de desvios de finalidade na utilização dos serviços contratados e de desperdício de recursos públicos.

Valor do Contrato: R\$ 1.593.049,38.

No que se refere à avaliação efetuada nos controles aplicados ao Contrato nº 22/2013, cabe salientar, preliminarmente, que os contratos de prestação de serviços de manutenção predial anteriores (nºs 17 e 23/2009) foram objetos de auditoria pela CGU, por meio do qual foram identificadas diversas irregularidades em todas as etapas de execução, desde o planejamento à fiscalização, quais sejam:

a) Ausência de planejamento para contratação;

b) Ausência de motivação para o descumprimento das recomendações emitidas

pela Procuradoria Jurídica;

c) Realização de obras de engenharia sem processo licitatório pertinente;

d) Fragilidades graves na fiscalização e controle da execução contratual (ausência de análise técnica dos orçamentos encaminhados pela empresa e de vistorias; emissão de Ordens de Serviço (OS) fragilizadas; ausência de registro de acompanhamento das atividades empreendidas pela contratada; ausência de registros de acompanhamento e fiscalização da locação dos empregados residentes);

e) Pagamentos indevidos por materiais na realização de serviços de engenharia;

f) Pagamentos indevidos de mão de obra adicional;

g) Pagamentos indevidos de mão de obra residente;

h) Pagamento por serviço que não foi concluído;

i) Pagamentos indevidos por valores que deveriam ser à custa da contratada;

j) Cobrança de materiais não constantes da ata de registro de preços;

k) Pagamento indevido de transportes e alimentação de empregados;

l) Irregularidades nas planilhas de custos da mão de obra;

Tais falhas ocasionaram, de acordo com o levantamento realizado na amostra selecionada, um dano ao Erário na ordem de 5,8 milhões de reais e a necessidade de apuração de responsabilidade pelos prejuízos e falhas identificadas na execução do contrato. Os fatos estão consignados no Relatório de Auditoria nº 201216833, bem como estão registrados como constatação no presente trabalho.

## **2.12 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU**

A situação indica que o Ibama tem tido dificuldade em adotar medidas efetivas para aprimorar o gerenciamento adequado dos riscos e os controles internos. Identificou-se como causa para esta questão a limitação financeira, orçamentária e de recursos humanos, mas também na governança dos gestores.

Embora o Ibama se manifeste pontualmente sobre cada recomendação, por meio de seus Planos de Providências, ao avaliarmos implementação das melhorias informadas pela Unidade, tem-se observado a falta de solidez e/ou suficiência das ações adotadas pelos gestores para corrigir as falhas detectadas

O controle do atendimento às recomendações da CGU é realizado pela Auditoria Interna do Ibama. Nesse aspecto, verificou-se que o tratamento dado às recomendações não tem sido realizado de forma adequada, uma vez que a própria Unidade tem considerado como “atendidas” diversas recomendações para as quais não foi apresentada nenhuma providência satisfatória, conforme relatado em item específico da parte “Achados de Auditoria” deste Relatório.

## **2.14 Ocorrência com dano ou prejuízo**

Achados da Auditoria - nº 201406949

- Irregularidades no processo de contratação, pagamento e fiscalização dos contratos de prestação de serviços de manutenção predial (nºs 17 e 23/2009).

### **1.1.4 CONTRATOS SEM LICITAÇÃO**

#### **1.1.4.1 CONSTATAÇÃO**

**Irregularidades no processo de contratação, pagamento e fiscalização dos contratos de prestação de serviços de manutenção predial (nºs 17 e 23/2009).**

## **Fato**

Nos trabalhos de Acompanhamento Permanente da Gestão, a CGU realizou auditoria nos processos administrativos relacionados aos contratos nºs 17 e 23/2009, celebrados entre o Ibama e a construtora Queiroz Garcia Ltda., para a prestação de serviços de manutenção predial preventiva e corretiva das instalações da sede do Instituto e de suas unidades descentralizadas.

Foram constatadas graves irregularidades em todo o processo de contratação, desde a fase de planejamento até a execução e pagamentos dos serviços prestados pela contratada, com consequente dano ao Erário de R\$ 5,8 milhões de reais (levantamento realizado na amostra selecionada para inspeção física).

### **1 - Ausência de planejamento para contratação de serviços de manutenção predial.**

A adesão à Ata de Registro de Preços referente ao Pregão Eletrônico nº 12/2008 –CITEx - sem que houvesse quaisquer estudos técnicos preliminares, ou quaisquer estimativas pertinentes ao planejamento das contratações dos serviços de manutenção predial das instalações sede do Ibama, em Brasília, e das unidades descentralizadas em todo o território nacional (contratos nºs 17 e 23/2009).o Gestor não comprovou ter adotado mínimas providências, no sentido de buscar por informações suficientes para avaliar se a referida adesão atenderia aos objetivos pretendidos pelo Ibama.

### **2. Ausência de motivação para o descumprimento das recomendações emitidas pela procuradoria jurídica.**

Constatou-se que diversas recomendações foram emitidas pela Procuradoria Federal Especializada do Ibama – PFE, quando das análises das minutas dos contratos nº 17 e 23/2009 e de seus termos aditivos.

A Diretoria de Planejamento e Administração do Instituto (Diplan), em todos os casos, deu prosseguimento à contratação de maneira contrária aos pareceres jurídicos, sem apresentar motivação plausível para tanto. No entanto, tais incorreções graves, nitidamente presentes nos processos dos contratos sob exame, foram mantidas com base em justificativas evasivas, genéricas e repetitivas.

### **3. Realização de obras de engenharia sem processo licitatório pertinente.**

Os contratos de prestação de serviços de manutenção predial foram utilizados para a execução de obras de engenharia, que, para serem realizadas, deveriam passar por processos licitatórios específicos.

Observou-se, a partir das inspeções físicas realizadas pela equipe de auditoria, que as denominadas “reparações” e “adaptações” constantes das descrições dos serviços solicitados à contratada, se tratavam, na realidade, de implementação de melhorias nas mesmo de construções civis, como é o caso da obra referente à Subestação Rebaixadora de Tensão, executada no campus do Ibama sede.

Os dados levantados nas inspeções e nos processos de execução contratual indicam que os serviços realmente relativos à manutenção predial representam no máximo 40% (quarenta por cento) do total de recursos gastos por meio dos contratos nº 17 e 23/2009.

### **4. Fragilidades graves na fiscalização e controle da execução contratual.**

A fiscalização contratual e os controles aplicados aos contratos de manutenção predial foram completamente deficientes e ineficazes, permitindo a ocorrência de diversas irregularidades na prestação de serviços, e a prática de atos lesivos ao Erário.

Dentre as irregularidades identificadas, pode-se citar:

- Ausência de projetos técnicos para a realização dos serviços de engenharia;
- Ausência de análise técnica dos orçamentos encaminhados pela empresa;
- Ausência de vistorias prévias à execução dos serviços;
- Emissão de Ordens de Serviço (OS) incompletas (sem descrição dos serviços, sem datas de início e/o conclusão; sem assinaturas);
- Ausência de registros de acompanhamento das atividades empreendidas pela contratada;
- Ausência de vistorias e avaliações técnicas posteriores à execução do serviço;
- Ausência de registros de acompanhamento e fiscalização da locação dos empregados residentes;
- Irregularidades nas informações prestadas nas GFIPs;
- Ausência da Anotação de Responsabilidade Técnica – ART para as obras de engenharia realizadas.

Os fiscais dos contratos atuaram de forma omissa ao atestarem os serviços, completamente às cegas, com fundamento somente na nota fiscal, a qual era sempre acompanhada de uma simples listagem de materiais utilizados e da mão de obra locada no período.

Às reformas e obras de engenharia, também não foram exigidas as vistorias prévias e os projetos de engenharia relacionados, o que, somado à ausência de descrição detalhada dos serviços, impediu que a Autarquia tivesse conhecimento do que efetivamente seria realizado.

#### **5. Pagamentos indevidos por materiais na realização de serviços de engenharia.**

Foram realizados pagamentos indevidos por materiais à empresa contratada para a prestação de serviços de manutenção predial nas instalações da Autarquia, conforme exposto na introdução do Relatório nº 201216833 e pelo exame dos documentos constantes dos processos de pagamento dos contratos nº 17 e 23/2009 e de demais documentações disponibilizadas pelo Instituto à equipe.

#### **6. Pagamentos indevidos de mão de obra adicional.**

Realização de pagamentos para mão de obra adicional, sem justificativas e evidências documentais de utilização desses profissionais.

- todos os serviços 'correlatos', foram cobradas, atestadas e pagas despesas com mão de obra extra, sem que houvesse, para tanto, motivação constando as demonstrações da não disponibilidade dos empregados residentes para a execução de tais serviços.

Dessa forma, diante da ausência de evidências que comprovem a aplicação de R\$ 2.081.263,02 (não atualizados monetariamente), relacionadas à mão de obra para a execução de serviços de engenharia, conclui-se que os referidos pagamentos foram irregulares e devem ser restituídos aos cofres públicos.

#### **7. Pagamentos indevidos de mão de obra residente.**

Verificaram-se irregularidades nos pagamentos efetivados à contratada no âmbito do contrato nº 17/2009, entre os exercícios de 2009 e 2011, relativas aos empregados residentes, locados para a execução de serviços de manutenção predial nas instalações da sede do Ibama em Brasília.

Tais impropriedades geraram um prejuízo financeiro no valor total de R\$ 285.701,31 (já deduzido o valor glosado pela Administração do Ibama, no decorrer da execução contratual).

**8. Pagamento por serviço que não foi concluído.** “muro de contenção’ ao redor das instalações do Bloco “B” e Bloco “I” da sede da Autarquia em Brasília, sem, no entanto, tal serviço estar finalizado”.

### **9. Pagamentos indevidos por valores que deveriam ser à custa da contratada.**

Fornecimento de ferramentas, equipamentos e materiais de consumo a serem utilizados na execução dos serviços é de responsabilidade da contratada, sem ônus adicional ao contratante.

### **10. Cobrança de materiais não constantes da ata de registro de preços.**

A Diplan efetuou pagamentos por materiais e serviços não relacionados nas planilhas de materiais constantes da Ata de Registro de Preços referente ao Pregão Eletrônico nº 12/2008.

### **11. Pagamento indevido de transportes e alimentação de empregados.**

A Diplan efetuou pagamentos de itens correspondentes a transportes e alimentação dos empregados da contratada.

### **12. Irregularidades nas planilhas de custos da mão de obra.**

A Diplan realizou pagamentos indevidos relativos à mão de obra residente (postos de trabalho) em razão de irregularidades na planilha de composição dos valores do custo final da mão de obra.

### **13. Conduta danosa ao erário cometida pela administração do Ibama frente às irregularidades na execução do contrato de manutenção predial.**

A partir da análise de todos os fatos, foi possível concluir que a Diplan tinha conhecimento da existência de graves problemas na execução dos contratos nºs 17 e 23/2009 e não adotou as medidas necessárias para responsabilizar os fiscais dos contratos envolvidos e sancionar a empresa contratada com base nas disposições contratuais e na Lei nº 8.666/1993.

O fato se tornou evidente a partir da análise de documentos emitidos à Diretoria de Planejamento e Administração por um grupo de servidores do Ibama, com formação em Engenharia Civil, designados para auditar os serviços de reparação e adequação do restaurante do Ibama, elaborar as informações sobre os serviços executados e faturas apresentadas, bem como adotar providências com vistas a sanar qualquer irregularidade verificada. Durante a execução desse trabalho, o grupo detectou uma série de irregularidades que foram apontadas aos dirigentes do Ibama por meio do Informe Técnico nº 001/2012, de janeiro de 2012 e Relatório Técnico, de fevereiro de 2012. Os tópicos a seguir trazem alguns exemplos dos problemas encontrados:

- Ausência de fiscalização de profissional habilitado, tanto por parte do Ibama quanto da empresa executora;
- Ausência de projetos de engenharia e laudos técnicos para a realização das obras e reformas;
- Modificações estruturais realizadas pela contratada sem justificativa e respaldo técnico;
- Não cumprimento de obrigações contratuais, por parte da contratada, como a apresentação de “*as built*”;
- Ausência de prazos de execução dos serviços;

- Pagamentos por materiais e serviços inexistentes e inconcebíveis para as características das edificações.

A partir disso, a Diplan, ao contrário de adotar medidas apuratórias e esclarecedoras, refutou os fatos levantados por aquela Comissão de engenheiros e apresentou fatos ao Presidente do Instituto não condizentes com a realidade, preferindo ocultar as graves falhas manifestamente evidenciadas nos respectivos processos.

Tal atitude isentou a contratada do pagamento de multas contratuais, sanções administrativas, incluindo a rescisão unilateral do contrato, em decorrência do descumprimento das obrigações pactuadas. Além disso, a referida omissão permitiu que fossem realizados pagamentos exorbitantes por serviços e materiais não aplicados, ocasionando dano ao Erário e colocando em risco os usuários das instalações da Sede da Autarquia em Brasília e das Unidades Descentralizadas.”

#### **14. Atuação intempestiva e falhas na supervisão dos trabalhos da Auditoria Interna do Ibama sobre os contratos de manutenção predial.**

Verificou-se que a Unidade de Auditoria Interna do Ibama realizou trabalho de auditoria nesses mesmos contratos de manutenção predial sob análise apontando, por meio do Relatório de Auditoria nº 03/2012, diversas irregularidades no processo de contratação e nos pagamentos efetivados à contratada.

O Auditor-Chefe do Instituto não adotou medidas necessárias e proporcionais à gravidade da situação que se encontrava em curso, fazendo com que as dificuldades relacionadas aos aspectos formais do relatório e os conflitos internos existentes naquela Unidade se sobrepusessem, em maior grau de importância, aos graves apontamentos realizados no Relatório de Auditoria nº 03/2012.

Destaca-se que o Chefe da Unidade de Auditoria Interna, após tomar conhecimento de fatos relatados por sua equipe, deveria comunicar ao Presidente do Ibama a ocorrência das graves irregularidades identificadas e, da mesma forma, propor medidas tempestivas para a melhoria dos controles da execução daqueles serviços, com vistas a evitar maiores prejuízos financeiros à Autarquia, tendo em vista que os contratos ainda estavam em vigência na época.

#### **15. Conclusão dos achados.**

Os fatos irregulares identificados se relacionam com a precariedade dos controles internos aplicados aos referidos contratos e a ineficiência e omissão da fiscalização contratual durante o período analisado, ocasionando, assim, danos ao Erário, conforme valores apresentados no quadro a seguir, para cada constatação constante do Relatório nº 201216833.

**Quadro 16 – Levantamento dos valores – Achados de Auditoria – Contratos de Manutenção Predial - R\$ 5.871.462,31 (levantamento realizado por amostragem).**

Constatação	Descrição	Valor Original	Valor Atualizado <sup>1</sup>
05	Pagamento indevido por materiais	R\$ 1.420.795,63	R\$ 1.786.934,66
06	Pagamentos indevidos de mão de obra adicional.	R\$ 2.081.263,02	R\$ 2.442.813,80
07	Pagamentos indevidos de mão de obra residente	R\$ 285.701,31	R\$ 359.326,54
09	Pagamentos indevidos por itens que deveriam ser à custa da contratada.	R\$ 54.073,88	R\$ 66.183,30
11	Pagamento indevido de transportes e alimentação de empregados.	R\$ 61.201,43	R\$ 74.278,99
12	Irregularidades nas planilhas de custos de cobrança da mão de obra.	R\$ 1.018.259,68 <sup>2</sup>	R\$ 1.141.925,02
<b>Total</b>		<b>R\$ 4.921.294,95</b>	<b>R\$ 5.871.462,31</b>

1 Valor apurado pelo Ibama (Ofício nº 011/2014-GP/IBAMA, de 13/01/2014) em decorrência da recomendação apresentada no Relatório Preliminar de Auditoria (Constatação nº 12).

2 Valores atualizados pelo Ibama, em decorrência das recomendações apresentadas no Relatório Preliminar de Auditoria.

1 - Valor apurado pelo Ibama (Ofício nº 011/2014-GP/IBAMA, de 13/01/2014) em decorrência da recomendação apresentada no Relatório Preliminar de Auditoria (Constatação nº 12).

2 - Valores atualizados pelo Ibama, em decorrência das recomendações apresentadas no Relatório Preliminar de Auditoria.

Considerando que:

- (a) que as inspeções físicas e o levantamento dos valores pagos indevidamente por materiais e serviços foram realizados por meio de amostragem;
- (b) a precariedade identificada nos controles aplicados aos contratos sob análise; e
- (c) a quantidade de serviços prestados pela contratada em outros estados da Federação, conclui-se que há a possibilidade de que o prejuízo ao Erário tenha sido ainda maior.

Nesse sentido, cabe registrar que os demais serviços prestados pela construtora contratada, que não foram inspecionados no trabalho realizado pela CGU, devem ser objetos de análise pelo Instituto, para que seja realizada restituição referente ao real prejuízo financeiro sofrido pela Autarquia em decorrência da execução dos contratos nºs 17 e 23/2009.

#### **16.1 Ressarcimento ao Erário:**

De acordo com o Despacho nº 688/2014 CGEAD/IBAMA, de 13/01/2014, o Instituto realizou o levantamento dos valores pagos indevidamente à contratada, relacionados às planilhas de custos de mão de obra, conforme exposto na Constatação nº 12 do relatório nº 201216833 (em anexo), bem como efetuou a atualização monetária dos valores do débito contratual apresentado nas Constatações nºs 5, 6, 7, 9 e 11.

Em seguida, a Autarquia emitiu a Guia de Recolhimento da União – GRU, no valor total de R\$ 5.871.462,31, e a encaminhou à empresa contratada com prazo para pagamento até o dia 13/02/2014.

Até a presente data, não há informações sobre a efetivação do pagamento pela empresa, nem o anúncio de medidas para apurar a existência de prejuízo nos serviços que não constaram na amostra examinada pela CGU.

Cabe citar, ainda, que, de acordo com o Memorando nº 02001.010326/2014-71 DIPLAN/IBAMA, de 11/07/2014, foi instaurado procedimento de Tomada de Contas Especial – Processo Administrativo nº 02001.0005646/2013-21 – por intermédio do qual

estão sendo adotadas as providências com vistas à cobrança dos valores devidos ao Ibama.

### **16.2 Apuração de responsabilidade:**

De acordo com a Portaria nº 023, de 09/12/2013, também encaminhada pela Unidade, foi constituída a Comissão de Sindicância de cunho Investigatório, com a finalidade de apurar as possíveis irregularidades ocorridas no âmbito do Ibama Sede constantes do processo administrativo nº 02001.000682/2013-67 e 02001.003007/2013-21, conforme apontamentos constantes do Relatório nº 201216833.

### **Análise do Controle Interno**

Os fatos relatados no presente item, a manifestação da Unidade sobre as constatações apresentadas, bem como as respectivas análises encontram-se, na íntegra, expostos no Relatório de Auditoria nº 201216833 em anexo.

O assunto foi tratado de forma exaustiva com os gestores do Instituto, no entanto, haja vista o teor da manifestação encaminhada em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria de Contas, relacionada ao item “14 Atuação intempestiva e falhas na supervisão dos trabalhos da Auditoria Interna do Ibama sobre os contratos de manutenção predial”, segue breve análise dos referidos questionamentos.

Frise-se que as argumentações apresentadas tratam de justificativas sobre o longo período utilizado para a emissão do relatório final por aquela unidade de Auditoria Interna, no entanto a constatação se refere à ausência de ações tempestivas frente à ocorrência de danos ao Erário em serviços que estavam sendo executados permanentemente no Ibama, agravada pelas patentes irregularidades constantes nos atestos e pagamentos efetivados. Entende-se que tais ações não dependiam, única e exclusivamente, da conclusão e encaminhamento do relatório elaborado por aquela unidade.

Dessa forma, não foram apresentados elementos que evidenciem a atuação da Auditoria Interna no sentido de alertar, prevenir ou paralisar, de forma imediata, os prejuízos sofridos pela Instituição.

No que se refere às declarações conflituosas e contraditórias dos servidores que realizaram o trabalho de auditoria e do seu Chefe da Unidade de Auditoria Interna, cabe destacar, novamente, que foi recomendado que o assunto fosse esclarecido por meio de procedimento disciplinar de cunho investigatório, que possibilitasse aplicar procedimentos não compatíveis com os trabalhos desenvolvidos em auditoria. Nesse sentido, cabe à Secretaria Federal de Controle relatar as ocorrências verificadas durante o trabalho de campo, para que, assim, a Corregedoria do Ibama dê prosseguimento e tome as medidas que julgar cabíveis.

Cabe ressaltar, por fim, que os assuntos tratados no Relatório de Auditoria nº 201216833, em anexo, e reproduzidos de forma sumária no presente trabalho de auditoria de contas, somente serão tratados por meio do Plano de Providências Permanente em relação às recomendações emitidas no âmbito daquela ação de controle.

### **Recomendações**

**Recomendação 1: As recomendações emitidas em decorrência dos fatos identificados constam do Relatório de Auditoria nº 201216833 e, em resumo, indicam as seguintes medidas:**



- a) Instauração de procedimento disciplinar destinado a apurar as responsabilidades pelas irregularidades identificadas;
- b) Providências para devolução dos valores não comprovados referentes aos pagamentos indevidos realizados no âmbito dos contratos nºs 17 e 23/2009;
- c) Melhorias dos controles relacionados ao planejamento das contratações e à fiscalização e acompanhamento da execução contratual.

### **Conclusão**

"Cabe lembrar que a fragilidade na área tem sido apontada pela CGU nas auditorias de contas realizada sob os exercícios de 2012, 2011 e 2010 (Relatórios nºs 201306270, 201203531 e 201108724, respectivamente). Dessa forma, entende-se que a Unidade tem demonstrado pouca capacidade de realizar uma implementação efetiva de rotinas mais adequadas para inclusão de critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens e contratação de serviços.

Ressalte-se que esses fatos se somam às deficiências relacionadas à área de planejamento de licitações e contratos do Instituto, o que demonstra a necessidade da Autarquia realizar uma revisão completa nos processos adotados para contratar serviços e adquirir bens e materiais.

\*\*\*Cumpre alertar que a ausência de políticas sustentáveis não somente afronta os normativos pertinentes à matéria, como também não se coaduna com a missão e visão do Ibama, haja vista que é a Instituição responsável pela implementação de políticas públicas ambientais no país e fiscalizadora do cumprimento da legislação ambiental.\*\*\*"

Brasília-DF, 14 de novembro de 2014.