



SECRETARIA FEDERAL DE CONTROLE INTERNO

RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO

Ordem de Serviço: 201801427

Município/UF: Guarapari/ES

Órgão: MINISTERIO DA SAUDE

Instrumento de Transferência: Contrato de Repasse - 766237

Unidade Examinada: GUARAPARI PREF GABINETE DO PREFEITO

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 25.291.763,96

1. Introdução

A ação de controle realizada referiu-se à fiscalização para verificar a regularidade da aplicação de recursos do Programa 1220 - Assistência Ambulatorial e Hospitalar Especializada / Ação 8535 - Estruturação de Unidades de Atenção Especializada em Saúde.

Os trabalhos de campo ocorreram em Guarapari/ES nos dias 14.03.2019, 18 a 21.03.2019 e 04 a 05.04.2019, e o objetivo foi analisar a obra de construção/conclusão do Hospital Maternidade Cidade Saúde, custeada por recursos do Contrato de Repasse nº 0374162-59/2011 (Siafi nº 766237), celebrado em 29.12.2011 entre a Prefeitura Municipal de Guarapari/ES – PMG e a União Federal, por intermédio do Ministério da Saúde, representado pela Caixa Econômica Federal – Caixa.

Os aspectos relacionados à vigência e aos valores firmados no contrato de repasse, bem como as falhas identificadas na fiscalização, estão detalhados nos Resultados dos Exames.

O escopo dos trabalhos limitou-se à análise da documentação disponibilizada à equipe de fiscalização pela Caixa e pela PMG, com foco na verificação do andamento da obra, na compatibilidade entre o objeto proposto e o objeto em execução, na regularidade das contratações das empresas executoras da obra, nas condições de utilização do hospital pela comunidade futuramente e na conformidade do orçamento da obra com os preços praticados no mercado. Os exames cobriram todo o período de execução do contrato de repasse até a data desta fiscalização.

Os trabalhos de planejamento contemplaram as atividades de definição da equipe, recursos físicos e financeiros necessários, metodologia de abordagem da situação apresentada e detalhamento das etapas a serem seguidas, com as seguintes ações:

- análise, na Caixa, do processo contendo o volume principal e os de engenharia, e análise, na PMG, de processos que trataram sobre as contratações, os termos aditivos e as medições relativos à obra;
- emissão de Solicitações de Fiscalização dirigidas à Caixa e à PMG requerendo documentos, informações e esclarecimentos em relação aos eventuais pontos levantados pela equipe de fiscalização; e
- visita à prefeitura e à obra do hospital em Guarapari/ES.

No que tange ao exame de conformidade da execução do contrato de repasse, buscou-se responder as seguintes questões de auditoria:

- a) A assinatura do contrato de repasse foi oportuna e conveniente? Havia realmente a necessidade da construção/conclusão da obra do hospital para o município?
- b) Após a conclusão da obra pública financiada com recurso federal, a prefeitura terá condições financeiras de manter o hospital?
- c) As fases interna e externa dos processos licitatórios foram regulares?
- d) A contratação da empresa executora da obra está devidamente justificada ou foi suficientemente motivada?
- e) O contrato firmado com a empresa executora da obra está regular?
- f) Ocorreu superfaturamento nas aquisições de bens e contratações de serviços na obra?
- g) A execução da obra e os pagamentos estão sendo realizados de acordo com a lei, com o edital e com o contrato?

2. Resultados dos Exames

Os resultados da fiscalização serão apresentados de acordo com o âmbito de tomada de providências para saneamento das situações encontradas, bem como pela forma de monitoramento a ser realizada por este Ministério.

2.1 Parte 1

Nesta parte serão apresentadas as situações evidenciadas que demandarão a adoção de medidas preventivas e corretivas por parte dos **gestores federais**, visando à melhoria da execução dos Programas de Governo ou à instauração da competente tomada de contas especiais.

2.1.1. Informações gerais sobre o local de construção do Hospital Maternidade Cidade Saúde e o contrato de repasse firmado para custear a obra.

Fato

Em 01.09.2011, utilizando-se de recursos próprios, a Prefeitura Municipal de Guarapari/ES adquiriu um imóvel situado à rua Pastor Simão Pedro Manske, s/nº, no bairro Praia do Morro, em Muquiçaba, na cidade de Guarapari/ES, o qual se constituía de um terreno com área de 7.582 m² onde já havia uma estrutura edificada com dois pavimentos, ainda inacabada.

A aquisição do imóvel ocorreu por meio de desapropriação amigável cujo valor da indenização foi de R\$ 2.900.000,00, pago à antiga proprietária do bem, a empresa Hospital Meridional Guarapari S.A., de CNPJ nº 10.259.637/0001-50.

A análise da regularidade da desapropriação ficou sob a responsabilidade do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo – TCE-ES, conforme definido no âmbito do Fórum de Combate à Corrupção do Espírito Santo – Focco-ES, em razão de os recursos utilizados na aquisição terem sido exclusivamente da PMG.

Tal imóvel foi reservado pela PMG para viabilizar a execução do objeto pactuado em 29.12.2011 na assinatura do Contrato de Repasse – CR nº 0374162-59/2011 (Siafi 766237). De acordo com o primeiro plano de trabalho, elaborado em 25.10.2011 visando à celebração do contrato de repasse, a parte estrutural da edificação existente no imóvel adquirido e os fechamentos em alvenaria estavam concluídos, restando finalizar os acabamentos de pisos e paredes, as instalações elétricas e hidráulicas, a colocação das esquadrias e o restante das interfaces do projeto, como as instalações de gases especiais e o sistema de combate a incêndio, dentre outros detalhes para a conclusão da parte física.

Com base em consulta realizada no dia 04.04.2019 à Plataforma +Brasil (Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse - Siconv), merecem ser citadas as seguintes características do CR nº 0374162-59/2011:

- a) seu objeto é a obra de conclusão de unidade de atenção especializada em saúde, que está sendo realizada no terreno adquirido pela PMG junto à empresa Hospital Meridional Guarapari S.A., onde se pretende instalar o Hospital Maternidade Cidade Saúde;
- b) seu valor pactuado inicialmente foi de R\$ 14.000.000,00, sendo R\$ 12.880.000,00 em repasses da União e R\$ 1.120.000,00 em contrapartida municipal, o qual foi aumentado em R\$ 9.824.462,64 após a celebração de oito termos aditivos, passando para R\$ 23.824.462,64, ficando R\$ 18.800.000,00 a cargo da União e R\$ 4.944.462,64 a cargo da contrapartida municipal; e
- c) sua vigência estava prevista inicialmente para 01.08.2014, mas foi prorrogada até 30.11.2019.

Os dados principais dos oito termos aditivos assinados estão apresentados neste quadro:

Quadro – Dados principais sobre os termos aditivos ao CR nº 0374162-59/2011

Avença	Data de assinatura	Histórico	Valor (R\$)
1º Termo Aditivo	03.09.2013	Prorrogação de vigência	Não se aplica
2º Termo Aditivo	03.01.2014	Acréscimo na contrapartida: R\$ 959.109,09 Alteração no repasse da União: R\$ 0,00 Valor global do acréscimo: R\$ 959.109,09	959.109,09
3º Termo	01.08.2014	Prorrogação de vigência	Não se aplica

Quadro – Dados principais sobre os termos aditivos ao CR nº 0374162-59/2011

Aditivo			
4º Termo Aditivo	06.11.2015	Acréscimo na contrapartida: R\$ 4.332.654,87 Alteração no repasse da União: R\$ 0,00 Valor global do acréscimo: R\$ 4.332.654,87	4.332.654,87
5º Termo Aditivo	30.11.2016	Prorrogação de vigência	Não se aplica
6º Termo Aditivo	21.03.2018	Alteração na contrapartida: R\$ 0,00 Acréscimo no repasse da União: R\$ 6.000.000,00 Valor global do acréscimo: R\$ 6.000.000,00	6.000.000,00
7º Termo Aditivo	30.11.2018	Prorrogação de vigência	Não se aplica
8º Termo Aditivo	18.03.2019	Supressão na contrapartida: R\$ 1.467.301,32 Alteração no repasse da União: R\$ 0,00 Valor global da supressão: R\$ 1.467.301,32	- 1.467.301,32
Aumento no valor original do contrato de repasse			9.824.462,64

Fonte: Consulta à Plataforma +Brasil (Siconv) em 04.04.2019 no endereço <https://www.convenios.gov.br/siconv/DetailarBensProposta/ListarBensHistoricoPlanoDeAplicacaoDetalhado>

A União transferiu R\$ 3.500.000,00 para a Prefeitura Municipal de Guarapari/ES entre 1º e 27.02.2013, os quais foram depositados na conta corrente nº 0066470270 da agência nº 0881-8 da Caixa, que é a conta específica aberta para a movimentação financeira do contrato de repasse, conforme quadro a seguir.

Quadro – Transferências feitas pela União para a Prefeitura Municipal de Guarapari/ES no âmbito do Contrato de Repasse nº 0374162-59/2011

Data da transferência	Valor (R\$)
01.02.2013	2.000.000,00
27.02.2013	1.500.000,00
Total	3.500.000,00

Fonte: Consulta à Plataforma +Brasil (Siconv) em 04.04.2019 no endereço <https://www.convenios.gov.br/siconv/DetailarBensProposta/ListarBensHistoricoPlanoDeAplicacaoDetalhado>

O valor total de ingressos da contrapartida municipal na conta específica do contrato de repasse foi de R\$ 237.069,21 entre 28.01.2017 e 15.05.2019.

Até 27.05.2019, a PMG realizou retiradas que totalizaram R\$ 960.497,86, para realizar os seguintes pagamentos:

- a) R\$ 192.321,56 em favor da empresa AB Construtora e Empreendimentos Ltda., de CNPJ nº 00.541.981/0001-84, vencedora da Concorrência Pública nº 002/2015, realizada para a contratação de empresa especializada, visando à conclusão da construção do Hospital Maternidade Cidade Saúde. Esse valor é correspondente a três medições da obra, sendo um pagamento de R\$ 144.001,96 em 13.05.2016, um de R\$ 39.394,46 em 13.05.2016 e outro de R\$ 8.925,14 em 26.04.2017; e
- b) R\$ 768.176,30 em favor da empresa Asle Construtora Ltda., de CNPJ nº 20.511.890/0001-03, vencedora da Concorrência Pública nº 004/2018, realizada para a contratação de empresa especializada, visando à conclusão e ampliação de unidade especializada em saúde (Hospital Maternidade Cidade Saúde), sendo R\$ 666.511,00 em 19.03.2019 e R\$ 101.665,30 em 27.05.2019.

O restante do valor transferido pela União que ainda não foi empregado na obra permanece aplicado na Caixa enquanto não liberado, na conta de poupança nº 29961-0, da agência nº 0881-8. O saldo da aplicação era de R\$ 5.015.380,34 em 06.02.2019.

Informações acerca das licitações citadas estão apresentadas em ponto específico deste relatório.

2.1.2. Ausência de demonstração da necessidade de construção do Hospital Maternidade Cidade Saúde.

Fato

De acordo com informações relativas ao exercício de 2011 consignadas no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – Siop, o Programa 10302122085350032 - Assistência Ambulatorial e Hospitalar Especializada / Ação Estruturação de Unidades de Atenção Especializada em Saúde tem as características que seguem.

- Descrição do Programa/Ação:

Apoio técnico e financeiro aos estados e municípios para a organização e reestruturação da rede de serviços especializados no SUS, de acordo com as diretrizes estabelecidas pelas normas vigentes.

- Finalidade do Programa/Ação:

Contribuir para a melhoria do acesso e da qualidade dos serviços prestados aos usuários do SUS nas áreas de atenção especializada, por meio do apoio técnico e financeiro aos estados e municípios para organização e estruturação da rede de serviços especializada, de acordo com as normas vigentes.

- Forma de implantação do Programa/Ação:

Aquisição direta, ou por meio de repasse financeiro aos estados e municípios, de equipamentos para os Centros/Unidades especializadas; repasse de recursos financeiros aos estados e municípios para reformas/adequação das unidades, por meio da celebração de convênio.

Percebe-se, portanto, que o objeto do Contrato de Repasse nº 0374162-59/2011 é condizente com os fundamentos programáticos e a estratégia prevista para a implementação do Programa/Ação em comento. Salienta-se, todavia, que o gestor municipal não demonstrou a necessidade da construção do hospital, conforme detalhado adiante.

De acordo com o orçamento anual da União de 2011, o valor previsto para ser transferido ao Estado do Espírito Santo no âmbito desse Programa/Ação foi de R\$ 19.313.676,00. Tal valor seria destinado a 97 unidades de saúde estruturadas, entretanto, no detalhamento daquele orçamento, constou a previsão de que esse recurso seria utilizado totalmente na construção/conclusão de apenas uma unidade hospitalar no município de Guarapari/ES, que vem a ser o Hospital Maternidade Cidade Saúde.

Para justificar a escolha pela instalação de um hospital público no município de Guarapari/ES, a sua Secretaria Municipal de Saúde apresentou um estudo que se resume a: tabela com o crescimento populacional da cidade; menção aos municípios vizinhos que, potencialmente, também utilizariam os serviços que vierem a ser prestados no hospital;

relação das instituições de saúde atualmente existentes em Guarapari/ES; e quadro de morbidades, listadas por causas e por faixa etária. Tal estudo entregue pela Secretaria Municipal de Saúde de Guarapari/ES não contempla referenciais elementares e indispensáveis à demonstração da necessidade de construção/conclusão do hospital pretendido, haja vista que não contém, por exemplo:

- 1) demonstração da vantagem econômica em se construir e manter o hospital para prestar os serviços que se pretende oferecer, em comparação com as despesas atuais com a prestação dos mesmos serviços à população;
- 2) lista de procedimentos/atendimentos previstos para serem realizados no hospital, com as respectivas informações sobre o histórico de demandas existentes em Guarapari/ES, tanto dos próprios munícipes quanto dos cidadãos dos municípios vizinhos em relação aos quais se alegou previsão de atendimento;
- 3) indicativo dos déficits de atendimento porventura existentes nos hospitais em funcionamento no município, relativos aos procedimentos/atendimentos previstos para serem realizados no hospital;
- 4) indicativo de quantidade e/ou percentual de déficit de leitos nos hospitais que já estão em funcionamento no município; e
- 5) indicadores da área de saúde.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de correspondência eletrônica datada de 16 de agosto de 2019, a Prefeitura Municipal de Guarapari apresentou a seguinte manifestação:

Acerca desta evidência, é importante evocar algumas informações apresentadas pelo Município ao Ministério da Saúde, na justificativa inserta no Plano de Trabalho, por ocasião da aprovação do Contrato de Repasse nº 0374162-59/2011.

Atender à saúde da população com serviços de qualidade, resolutivos e humanizados constitui-se um dever a ser buscado em todos os níveis de atenção do SUS, o qual alinha com a prioridade atual do Município de Guarapari. Hoje o único serviço satisfatório de saúde prestado à população é através da UPA (Unidade de Pronto atendimento) que chega a atender até 300 pacientes por dia na média complexidade. Parte destes pacientes que dependem de atendimento de alta complexidade, é internado para sua estabilização e posteriormente removido, período este que não deveria ser superior às 24 horas, porém com a superlotação da Central de Regulação de vagas no Estado, estes pacientes chegam a esperar por até 10 dias e alguns não resistem e vem a óbito. Faz-se necessário maior investimento neste setor no qual continuamente tem sua demanda aumentada também em nosso Município, cuja sazonalidade impacta consideravelmente com a presença dos novos empreendimentos nos municípios vizinhos como Anchieta com a instalação de novas indústria do setor siderúrgico, de mineração, petrolífero e de logística (...)(Plataforma + Brasil – JUSTIFICATIVA)

A fim de demonstrar a necessidade de construção do Hospital Maternidade Cidade Saúde, o Município apresentou à época referida justificativa que foi aceita pelo Ministério da Saúde, originando o referido Contrato de Repasse, inclusive fazendo constar no Orçamento anual da União, o valor previsto para a construção do

Hospital no Município, entendendo com fundamento naquelas informações, que a população necessitava de atendimento mais digno na saúde.

É importante ressaltar que todos os requisitos exigidos pelo Ministério da Saúde e Caixa Econômica Federal, para a efetivação do Contrato de Repasse foram devidamente cumpridos pelo Município. Assim, a escolha pela instalação de um hospital público no Município de Guarapari/ES, foi exclusivamente da União Federal, por intermédio do Ministério da Saúde e se deu com base nas informações apresentadas no Plano de Trabalho, que contextualizou a realidade vivenciada pelo Município.

Entretanto, os indicativos da necessidade perduram até a presente data. Assim, passamos agora a apresentar os dados indispensáveis à demonstração da necessidade de construção/conclusão do Hospital pretendido:

O Município de Guarapari possui uma população de aproximadamente 123 mil habitantes a serem atendidos pela Rede Pública de Saúde. Por se tratar de uma cidade eminentemente turística, esta população torna-se flutuante e durante o período de alta temporada alcança aproximadamente 600 mil habitantes. Ainda que não houvesse outros dados referenciais para demonstrar a necessidade de construção do Hospital em tela, o número de habitantes por si só já garante esta necessidade. Como um Município deste porte atende à população que precisa de assistência médica? Nossa população não utiliza os serviços de média e alta complexidade? Se utiliza, como estão sendo atendidos? Basta que respondemos estas perguntas, para percebermos, de imediato, a urgência que se faz a construção de um hospital na cidade.

O atendimento realizado hoje pela referência Estadual é limitado e atende de forma dificultosa a grande demanda de usuários. A construção do Hospital Cidade Saúde possibilita a garantia de um melhor atendimento na área da saúde, um direito constitucionalmente garantido a todos os cidadãos (artigo 6º, da Constituição Federal), direito este, cerceado à população de Guarapari, que fica dependendo de vagas em hospitais de outros Municípios e precisam ser deslocados continuamente, demandando gastos com remoções e equipe para assistência. É dispensável trazer dados referenciais e mesmo descrever, a respeito da situação de penúria que a população do Município vive, ao depender de transporte para hospitais em outros Municípios, na situação de urgência e alto risco e ainda demasiada vulnerabilidade, quando necessitam de internação. Com a construção do Hospital, a população poderá receber no próprio Município, serviços de clínica médica, pronto-socorro e Unidade de Atendimento Intensivo, tanto adulto como pediátrico e neonatal.

É notável ainda, a carência de leitos, médicos e estrutura hospitalar que precisa ser remediada. A carência de estrutura é causa direta dessa constante locomoção de pacientes para a Capital (Região Metropolitana), onde, os pacientes são submetidos ao transporte sem ter condições, já que se encontram em situação de vulnerabilidade proveniente do estado de saúde.

Somente no mês de julho, o Município de Guarapari ficou aguardando a disponibilidade de 143 (cento e quarenta e três) leitos para internação, solicitado via Central de Regulação, dentre as quais somente 39 (trinta e nove) foram liberadas nas primeiras 25 e 48 horas, deixando o paciente a espera de um hospital, em uma UPA - Unidade de Pronto Atendimento, que não possui suporte adequado para internação hospitalar, visto não ser atribuição inerente a UPA.

Um hospital bem estruturado para atendimentos de alta complexidade pode reduzir as intermináveis filas de espera por procedimentos concentrados na Grande Vitória que tem se tornado cada vez mais demorado, conforme traduz a planilha em anexo.

Ao todo, na Central de Regulação de Guarapari, temos atualmente 565 (quinhentos e sessenta e cinco) pacientes aguardando por procedimento no SISREG (Sistema Nacional de Regulação), dos quais teriam perfil para serem realizados dentro do Município, se tivéssemos o hospital, reduzindo a sobrecarga nos hospitais de outros Municípios. Isso, sem falar a lista de pacientes das regiões vizinhas, como Alfredo Chaves com 145 pacientes, Anchieta com média mensal de 163 pacientes. Tais procedimentos seriam resolvidos de forma eficiente dentro do Município, de forma que o paciente seria o maior beneficiado.

As internações muitas vezes são reguladas para hospitais distantes dificultando o retorno e a proximidade do familiar. A remoção por alta, demanda maior recurso financeiro e tempo, como pode ser verificado nas solicitações mensais. Em 10 (dez) dias do mês de agosto, o setor de transporte do Município já refere 17 (dezesete) altas médicas com retorno para o domicílio, oriundos de hospitais localizados em Santa Leopoldina (08), Domingos Martins (05), São Mateus (02), Venda Nova do Imigrante (01) e Cachoeiro de Itapemirim (01).

A Unidade de Pronto Atendimento tem feito além do seu papel, absorvendo pacientes muitos dias dentro do setor, que foi planejado para estabilizar quadro de alterações imediatas. O diagnóstico tratamento e “cura” compete à internação Hospitalar.

Como menciona o Relatório de Fiscalização, a UPA 24h atualmente está realizando em média 9.757 atendimentos médicos mensalmente, segundo média do último trimestre, sendo estes 459 atendimentos de traumatologia, 241 remoções para hospitais de referência e 151 internações com uma taxa de ocupação de leitos de aproximadamente 50%. Atualmente não dispomos de hospitais adulto com leito SUS no Município, sendo necessário que todos os pacientes aguardem vagas para internação na Central de Regulação do Estado.

Portanto, não há que se falar em déficits de atendimento porventura existentes nos hospitais em funcionamento no Município, bem como em indicativo de quantidade e/ou percentual de déficit de leitos nos hospitais que já estão em funcionamento no Município, visto que inexistem Hospital Municipal ou outros que atendem à população pelo SUS.

Neste contexto, a fim de reduzir os transtornos vivenciados pelos pacientes que necessitam de atendimento hospitalar, o Município firmou o Convênio 008/2014 com a Instituição Filantrópica Hospital Infantil “Francisco de Assis”, que tem como objeto o gerenciamento com prestação de saúde na Unidade de Pronto Atendimento Infantil – UPAI “Zilda Arns”, bem como a administração dos serviços médicos, enfermagem e outros compatíveis com a função da unidade e, em especial, a implantação de serviços médico-hospitalares, com funcionamento em período ininterrupto de 24 (vinte e quatro) horas por dia e 07 (sete) dias por semana.

Além do Convênio com o Município de Guarapari, a Instituição Filantrópica Hospital “Francisco de Assis” tem firmado com o Governo do Estado, por intermédio da Secretaria Estadual de Saúde e interveniência do Município de Guarapari, o Convênio nº 015/2014 – Processo nº 65977467, que tem como objeto integrar a Conveniente – HIFA, ao sistema Único de Saúde – SUS e definir a sua inserção na rede regionalizada e hierarquizada de ações e serviços de saúde, a serem prestados aos municípios que integram a região de saúde na qual o hospital está inserido, visando a garantia da atenção integral à saúde, nos exatos termos do Plano de Operação anual – POA, constante no anexo I, o qual se torna parte integrante e indissociável do presente instrumento. Sendo assim, as despesas referentes à média e alta complexidade são custeadas pelo Governo do Estado.

Contudo, há de sopesar que o Convênio acima referendado atende exclusivamente à faixa etária infantil, ou seja, de 0 a 12 anos, ficando desguarnecida toda a população que não se inclui nesta faixa.

É importante salientar ainda, que o espaço onde funciona o HIFA – Hospital Infantil “Francisco de Assis”, não foi construído para funcionamento de uma Unidade Hospitalar e sim, para uma Unidade de Pronto Atendimento Infantil, necessitando, por isto, de diversas adaptações nos espaços físicos, que em sua maioria, não atendem satisfatoriamente às necessidades estruturais de um Hospital. Além disso, o espaço atualmente se encontra superlotado, visto que atende demandas de todo Município de Guarapari e Municípios vizinhos.

Tendo o HIFA uma estrutura inferior às necessidades da região e adaptada para o atendimento ao qual foi conveniado, o Município pretende, com a construção do Hospital Maternidade cidade Saúde, TRANSFERIR, todo o atendimento realizado atualmente naquele espaço, por meio dos Convênios supracitados, para o novo Hospital.

Portanto, a demanda atendida atualmente no HIFA – Hospital Infantil “Francisco de Assis”, deverá compor as demandas existentes no Município de Guarapari e municípios vizinhos, referentes à previsão de atendimentos a serem realizados no Hospital Maternidade Cidade Saúde, em razão da transferência de espaço físico.

Ademais, o Município de Guarapari possui salário médio mensal dos trabalhadores formais, segundo dados do IBGE, no montante de 1,9 salários mínimos e percentual da população com rendimento nominal mensal per capita de até meio salário mínimo, 33,9%, evidenciando assim que a população da nossa Cidade possui uma renda que não possibilita a pagamento de planos de saúde individual e tampouco familiar, dependendo os cidadãos desta cidade, exclusivamente do regime público de saúde. Sabemos que isto é uma mazela nacional, visto que conforme demonstra pesquisas, 70% dos brasileiros não possuem plano de saúde, que se diga de passagem, atualmente no Brasil, se tornou quase artigo de luxo, cabendo no bolso apenas daqueles que possuem vultuosos salários e rendas.

Nesse passo, imbuído na prerrogativa de Gestor Público que visa dar dignidade à pessoa humana e aplicar receitas em uma área totalmente carente no País, que é a saúde pública, que o Município tem se esforçado plenamente pela construção deste hospital a fim de diminuir a espera por leitos nos hospitais da capital do Estado para atender os municípios desta Cidade.

Análise do Controle Interno

O próprio gestor municipal corrobora a constatação feita pela equipe da CGU, ao citar que “Ainda que não houvesse outros dados referenciais para demonstrar a necessidade de construção do Hospital em tela, o número de habitantes por si só já garante esta necessidade”, na medida em que, de fato, não apresentou informações suficientemente detalhadas que embasassem a necessidade da construção do hospital. Apenas a quantidade populacional não é capaz de justificar tal construção, tampouco de evidenciar que o projeto é adequado às reais necessidades locais. O projeto licitado, aliás, já foi modificado por meio de oito termos aditivos, sendo que quatro deles desfiguraram o objeto do certame e aumentaram o valor da obra em R\$ 9.824.462,64, conforme tratado em ponto específico deste relatório.

Além disso, o gestor municipal:

- a) não apresentou dados oficiais detalhados que evidenciem a superlotação da Central de Regulação de Vagas no Estado, o alegado tempo de espera a que se submetem os pacientes de Guarapari e os óbitos que seriam decorrentes dessa deficiência de atendimento das demandas dos pacientes;

- b) não apresentou qualquer documento em que o Hifa e o governo estadual – que são os signatários do Convênio nº 015/2014 – se comprometessem a transferir o objeto desse convênio para o Hospital Maternidade Cidade Saúde; e
- c) não demonstrou, até pela inexistência de previsão das quantidades de atendimentos a serem realizados no novo hospital, qual parcela do custo de operação do empreendimento será custeada com os recursos dos convênios mencionados, se é que os signatários do Convênio nº 015/2014 concordarão com essa intenção do gestor municipal.

Não se discute o direito ao atendimento à saúde ser universal e a prestação dos serviços tender a ser melhor à medida que ocorra mais próxima e de forma mais acessível ao cidadão, no rumo dos argumentos do gestor. Todavia, há que se considerar que um investimento desta natureza e neste montante de recursos – que atualmente abarca R\$ 23.824.462,64 e pode ultrapassar sobremaneira essa cifra, considerando as diversas deficiências do projeto elencadas neste relatório e a baixa execução da obra até agora – exige um amplo e profundo estudo sobre a realidade do público a ser atendido e sua real necessidade, que leve em consideração seu custo e seu verdadeiro benefício.

A construção e a manutenção de uma unidade de saúde deste porte, pelo município, demandam a demonstração dos ganhos econômicos e sociais para a população quando comparados com as despesas atuais para a manutenção dos mesmos serviços, bem como a indicação da disponibilidade orçamentária para o custeio do hospital.

Isso envolve um levantamento dos procedimentos que serão realizados, levando-se em conta o histórico de atendimentos feitos aos municípios, seja em Guarapari, seja em outro município por meio da utilização da Central de Regulação do Estado.

É necessário também um estudo sobre os déficits dos diversos tipos de atendimentos em Guarapari e de leitos existentes nas outras unidades da cidade e de outras próximas.

Sendo um hospital público, também é preciso que haja estudo para saber qual a parte da população que não utilizará os serviços, optando por atendimentos particulares, planos de saúde ou fora da cidade.

Enfim, essas questões e outras são imprescindíveis para fundamentar o planejamento que comprovaria indubitavelmente que o empreendimento é absolutamente necessário, evitando eventual subutilização das instalações futuramente ou, no pior cenário, o abandono do empreendimento, o que configuraria desperdício dos recursos públicos e ensejaria a responsabilização de todos os agentes públicos que tenham dado causa à construção do hospital nessas condições.

Não seria demais ressaltar que investimentos em prevenção e nas ações de atenção básica reduzem a necessidade de internações/hospitalizações, assim como outras medidas de caráter educativo e melhorias das condições de higiene e de saneamento básico, que ainda não é disponibilizado a toda a população de Guarapari/ES.

Os aspectos quantitativos e qualitativos relativos à possível oferta de serviços no hospital que se pretende construir devem ser demonstrados com estudos apurados, que levem em consideração, especialmente, os históricos das demandas, para que a prestação dos serviços seja eficiente e nos patamares necessários, compatível com as demandas do município ou deste e dos municípios circunvizinhos, de tal sorte que restem demonstradas a viabilidade e

a economicidade da construção. Caso contrário, a participação em redes regionalizadas seria o mais indicado.

Assim, os gestores não demonstraram a real necessidade do empreendimento.

Por fim, considerando a própria declaração do gestor de que “a escolha pela instalação de um hospital público no Município de Guarapari/ES, foi exclusivamente da União Federal, por intermédio do Ministério da Saúde e se deu com base nas informações apresentadas no Plano de Trabalho, que contextualizou a realidade vivenciada pelo Município”, recomenda-se à atual equipe integrante do Ministério da Saúde que avalie criteriosamente o prosseguimento do Contrato de Repasse nº 0374162-59/2011, em função dos riscos evidenciados ao longo de todo este relatório.

2.1.3. Risco à efetividade do emprego dos R\$ 23.824.462,64 previstos para o Contrato de Repasse nº 0374162-59/2011, devido à ausência de demonstração das fontes de recursos para mobiliar e equipar o hospital e, principalmente, mantê-lo em funcionamento após a conclusão da obra.

Fato

A Secretaria Municipal de Saúde de Guarapari/ES apresentou a resolução nº 210, de 15.12.2011, assinada pelo presidente da Comissão Intergestores Bipartite – CIB/SUS-ES, constituída por representantes do estado do Espírito Santo e do município de Guarapari, na qual consta a aprovação do projeto de implantação do Hospital Maternidade Cidade Saúde naquele município.

A despeito da referida aprovação do projeto, não foi demonstrada a viabilidade da sua implementação efetiva pelos entes federativos responsáveis pela gestão bipartite do Sistema Único de Saúde – SUS em Guarapari/ES, haja vista que:

- da parte do gestor estadual, não há qualquer documento demonstrando o seu comprometimento em participar do financiamento da obra, da aquisição de móveis e equipamentos, da gestão do hospital e do custeio dos serviços que serão ofertados na unidade de saúde; e
- da parte do gestor municipal, que foi o signatário do contrato de repasse, não foram demonstradas suas disponibilidades orçamentária e financeira para arcar com as despesas necessárias para mobiliar e equipar o hospital e, principalmente, mantê-lo em funcionamento.

Apenas a título de ilustração, ao se comparar os orçamentos de 2018 do Estado do Espírito Santo e do Município de Guarapari/ES, é possível fazer as seguintes análises:

- a) o valor total fixado no orçamento estadual para as despesas com manutenção da rede hospitalar foi de R\$ 669.774.993,00, resultando em uma despesa média de manutenção de R\$ 37.209.721,83 por unidade hospitalar naquele exercício;

b) o valor total fixado no orçamento municipal para as despesas com assistência hospitalar e ambulatorial foi de R\$ 21.457.394,66 naquele exercício; e

c) a comparação entre os valores informados nas alíneas anteriores revela que o valor fixado pelo município para todas as suas despesas com assistência hospitalar e ambulatorial em 2018 representou 57,67% da despesa média com a manutenção de um hospital da rede hospitalar estadual fixada pelo governo estadual naquele exercício (R\$ 21.457.394,66 ÷ R\$ 37.209.721,83), o que, a depender do porte do Hospital Maternidade Cidade Saúde, pode representar risco de o gestor municipal não dispor de recursos orçamentários e financeiros para manter o hospital após a conclusão da obra.

Ressalta-se que, nesse comparativo, não estão incluídas as despesas com o quadro de pessoal.

O quadro a seguir traz resumo da comparação entre os orçamentos estadual e municipal.

Quadro: Comparativo feito com base nos orçamentos de 2018 do estado do Espírito Santo e do município de Guarapari-ES

Ente Federativo	Despesa	Valor da despesa
Estado do Espírito Santo	Manutenção da rede hospitalar	R\$ 669.774.993,00 para 18 unidades hospitalares, o que dá uma média de R\$ 37.209.721,83 para cada uma.
Município de Guarapari/ES	Assistência hospitalar e ambulatorial	R\$ 21.457.394,66

Fonte: Lei nº 10.784 – LOA 2018 do Estado do Espírito Santo e Demonstrativo das receitas e despesas com ações e serviços públicos de saúde – RREO, do Município de Guarapari – Dotação atualizada.

Vale lembrar que a União transferiu R\$ 3.500.000,00 para a conta específica do Contrato de Repasse nº 0374162-59/2011 até 27.02.2013, o que representa 18,62% do valor de R\$ 18.800.000,00 que se comprometeu a transferir nessa avença, ao passo que a Prefeitura Municipal de Guarapari/ES aportou R\$ 237.069,21 nessa conta entre 28.01.2017 e 15.05.2019, o que representa somente 4,79% da sua contrapartida de R\$ 4.944.462,64.

Ante tal cenário, prosseguir com o empreendimento sem que haja a previsão dos recursos que irão custeá-lo configura risco à efetividade do emprego dos R\$ 23.824.462,64 previstos para o Contrato de Repasse nº 0374162-59/2011, além de representar possível transgressão do princípio constitucional da eficiência, caso advenha desperdício pela não utilização do hospital ou sua subutilização futuramente, bem como possível ilegalidade, considerando os ditames da Lei nº 4.320/1964, que exige dotação orçamentária para toda despesa pública.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de correspondência eletrônica datada de 16 de agosto de 2019, a Prefeitura Municipal de Guarapari apresentou a seguinte manifestação:

Desde a assinatura do contrato de Repasse, o Município vem planejando junto aos entes federados, a administração hospitalar, não havendo, portanto, risco à efetividade do emprego dos recursos previstos, pelos motivos abaixo elencados:

Conforme é do conhecimento dessa equipe de inspeção, em 2011, a comissão Intergestores Bipartite, constituída por meio da Portaria nº 185-P, de 24 de agosto de 1993, em reunião realizada dia 15 de dezembro de 2011, no auditório da Associação Brasileira de Odontologia – ABO, na rua Henrique Martins Rato, nº 40 – Bairro Nossa Senhora de Fátima, Serra/ES, APROVOU, o projeto de implantação do Hospital Maternidade Cidade Saúde no Município de Guarapari, originando deste ato a Resolução nº 210/2011, publicada no diário Oficial dos Poderes do Estado – DIO, em 25 de janeiro de 2012.

Apesar de constar no Relatório de Fiscalização, que o gestor estadual, não demonstrou o seu comprometimento em participar do financiamento da obra, da aquisição de móveis e equipamentos, da gestão do hospital e do custeio dos serviços que serão ofertados na unidade de saúde, temos a informar que aludida Resolução, encontra-se em vigência até a presente dada, e também inexistente documento demonstrando que o gestor estadual, não está comprometido com o custeio dos serviços a serem ofertados no pretendido Hospital.

Sendo assim, o Município estará protocolando junto ao Governo do Estado, solicitação para manifestação acerca do cumprimento da Resolução nº 210/2011, bem como do interesse em atender às demandas de saúde do Município, vinculadas à média e alta complexidade no próprio Município, por meio da implantação do Hospital.

Quanto ao financiamento dos equipamentos e mobiliário para o Hospital Maternidade Cidade Saúde, cabe informar que o Município possui uma área de 7.135 m², constituída dos Lotes 20 a 37, da quadra 01, do Loteamento Nova Guarapari, que por decisão judicial, prolatada nos autos do Processo Judicial nº 0010069-16.1992.8.08.0021, o juiz determinou o retorno ao patrimônio público e à plena administração municipal, não cabendo mais grau de recurso, visto que não foi admitido Recurso Especial, conforme documentação anexa.

Dessa forma, o Município estará adotando as medidas legais para alienar referida área e reverter os recursos obtidos com a alienação em bens móveis e equipamentos para o Hospital Maternidade Cidade Saúde. Portanto, embora no orçamento vigente não esteja demonstrada a disponibilidade orçamentária e financeira para arcar com as despesas necessárias para mobiliar e equipar o hospital, o Município estará utilizando de outros meios legais para obter os recursos.

Quanto à manutenção de seu funcionamento após a conclusão, é importante destacar mais uma vez, que os recursos do Orçamento Municipal, atualmente destinados ao Convênio 008/2014, que totalizam o montante de R\$ 4.966.063,32 (quatro milhões, novecentos e sessenta e seis mil e sessenta e três reais e trinta e dois centavos) anual, serão utilizados na manutenção do Hospital, visto que os serviços de saúde prestados pela Instituição Filantrópica “Francisco de Assis”, objeto deste Convênio, serão transferidos para o novo espaço, em razão da estrutura física apropriada.

Além do recurso municipal acima citado, os serviços objeto do Convênio 015/2014 – Processo nº 65977467, firmado entre a Instituição Filantrópica “Francisco de Assis” e o Governo do Estado, por intermédio da Secretaria Estadual da Saúde, com a interveniência do Município de Guarapari, também serão transferidos para o Hospital Maternidade Cidade Saúde. Sendo assim, já serão destinados para manutenção do mesmo, os recursos constantes do QUADRO DE PROGRAMAÇÃO DO REPASSE DE RECURSOS FINANCEIROS abaixo descrito, extraído da CLÁUSULA SEXTA – DOS RECURSOS FINANCEIROS, do aludido Convênio:

PROGRAMAÇÃO DO REPASSE DE
RECURSOS FINANCEIROS

	MENSAL(R\$)	18 MESES (R\$)
REPASSE FEDERAL	142.281,98	2.561.075,68
REPASSE ESTADUAL	1.053.017,00	18.954.306,00
TOTAL	1.195.298,98	21.515.381,68

Dessa forma, caso o Hospital em questão seja concluído até mesmo antes do prazo previsto, o Município já teria grande parte de sua manutenção garantida, por meio dos recursos Municipais e Estaduais que atualmente são destinados ao funcionamento do HIFA – Hospital Infantil “Francisco de Assis”, não tendo como configurar risco à efetividade do emprego dos recursos previstos para o Contrato de Repasse nº 0374162-59/2011, visto que este valor totaliza o equivalente a R\$ 19.309.651,08 (dezenove milhões, trezentos e nove mil, seiscentos e cinquenta e um reais e oito centavos).

Análise do Controle Interno

Embora o gestor municipal tenha lembrado que a Comissão Intergestores Bipartite aprovou a implantação do projeto do Hospital Maternidade Cidade Saúde em Guarapari, não houve a apresentação de qualquer documento que demonstre o comprometimento do governo estadual em custear o empreendimento, seja com recursos financeiros, humanos ou materiais. A simples assinatura da Resolução nº 210/2011 com a aprovação do projeto não gera qualquer garantia para a prefeitura.

A PMG também informou que pode obter recursos financeiros a partir da alienação de uma área obtida por decisão judicial para viabilizar a aquisição de bens móveis e equipamentos para o hospital. Entende-se que tal providência pode até ser possível, mas ainda envolve alto grau de incerteza, visto que não se sabe: I) quanto tempo se levará para que seja realizado o leilão público para a venda do imóvel, que deve considerar a demora com os entraves burocráticos; II) se haverá interessados na aquisição; e III) qual será o montante que a prefeitura conseguirá auferir com a venda.

Também foi aventada a possibilidade de aproveitamento dos recursos hoje utilizados na manutenção do Hospital Infantil Francisco de Assis – Hifa, que seriam oriundos dos orçamentos municipal e estadual. Aqui também impera a incerteza, já que não foi apresentada documentação que comprove planejamento e previsão de gastos mensais e anuais com o novo hospital, tampouco registro oficial dos signatários do Convênio 015/2014 se comprometendo em transferir a execução do seu objeto para o Hospital Maternidade Cidade Saúde.

Chama atenção, ainda, a tabela “PROGRAMAÇÃO DO REPASSE DE RECURSOS FINANCEIROS” apresentada pelo gestor, que, na sua coluna mais à direita, traz o somatório dos repasses federal e estadual levando em conta um período de 18 meses, sendo que o orçamento público é anual. Destarte, considerando os valores mensais previstos, ainda que os signatários do Convênio 015/2014 concordem em transferir o seu objeto e os recursos respectivos para o Hospital Maternidade Cidade Saúde, esse montante seria de R\$ 14.343.587,76 $([R\$ 142.281,98 \times 12 + R\$ 1.053.017,00 \times 12])$ e não os R\$ 19.309.651,08 citados pelo gestor no § seguinte à tabela, menos ainda os R\$ 21.515.381,68 que constam no somatório dos repasses informados pela PMG na tabela. Vale lembrar que o orçamento estadual de 2018 apresentou um custo médio de R\$ 37.209.721,83 por unidade hospitalar, o que reforça os riscos de que, nas condições até aqui apresentadas, o gestor municipal terá dificuldade/impossibilidade de operar o Hospital Maternidade Cidade Saúde.

Em suma, com toda essa imprevisibilidade, não há evidências de que a Prefeitura Municipal de Guarapari/ES possa manter o empreendimento funcionando por qualquer período.

2.1.4. Ausência de estudo com estimativas dos recursos financeiros, humanos e materiais necessários ao funcionamento do hospital, com destaque para a intenção do gestor municipal em utilizar-se de valor de convênio firmado com o governo estadual em outro hospital, sem que haja compromisso assumido oficialmente para a transferência do convênio para o hospital em construção.

Fato

A administração municipal também não apresentou estudo com estimativas quantitativas e qualitativas sobre os recursos financeiros, humanos e materiais que serão necessários para o funcionamento do Hospital Maternidade Cidade Saúde após a entrega da obra.

Por meio do Memorando Semsa Gab nº 054/2019, de 09.04.2019, a Prefeitura Municipal de Guarapari apresentou a seguinte manifestação:

Ao que tange aos estudos, quantitativos e qualitativos sobre recursos financeiros, humanos e materiais envolvidos para que o empreendimento seja mantido após a entrega da obra, informa-se que há uma prospecção por parte da administração pública em efetuar a terceirização da gestão hospitalar em construção nessa cidade relativo ao contrato de repasse nº 0374162-59/2011 firmado com a Caixa Econômica Federal.

Esta terceirização dar-se-á através de Parceria Público Privada e/ou Convênio com instituição filantrópica em modalidade semelhante ao que ocorre com o Hospital Infantil Francisco de Assis em atividade no município. Este Hospital tem atualmente firmado parceria por meio do Convênio nº 015/2014, com a Secretaria Estadual de Saúde desde 2014 em prédio público da Administração Municipal, no valor de R\$ 13.849.824,00, recurso que será proposto pela municipalidade para custeio do Hospital em construção.

Nesse sentido, será feita contratação de empresa especializada em Gestão Hospitalar para elaboração de Plano de Administração, Gestão, Funcionamento e Manutenção do empreendimento em apreço.

Da manifestação anterior, extraiu-se, inicialmente, que o gestor municipal teria informado a pretensão de propor R\$ 13.849.824,00 para a gestão do Hospital Maternidade Cidade Saúde, valor idêntico ao que dispõe no Convênio nº 015/2014, que trata da gestão do Hospital Infantil Francisco de Assis. Tal fato representaria falha no planejamento da administração municipal no tocante à gestão do SUS que lhe compete, pois demonstraria a intenção de propositura do mesmo montante de recursos financeiros para a gestão de unidades hospitalares distintas, com características diferentes, em vez de realizar levantamento das estimativas específicas para o hospital em construção. Esse entendimento foi modificado após a apresentação da manifestação do gestor municipal, conforme esclarecido adiante, no campo Análise do Controle Interno.

Além disso, mesmo diante dos esclarecimentos prestados inicialmente, o gestor municipal não enviou documentos que comprovem suas intenções alegadas.

Também não há registros sobre exigências legais e normativas a serem observadas tanto na obra quanto nos equipamentos, tais como as Normas Brasileiras da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT, as normas internacionais aplicáveis e os regulamentos legais instituídos pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de correspondência eletrônica datada de 16 de agosto de 2019, a Prefeitura Municipal de Guarapari apresentou a seguinte manifestação:

Conforme já esclarecido no item anterior, não se trata de propor valor idêntico ao previsto no Convênio nº 015/2014, que dispõe sobre a gestão do Hospital Infantil “Francisco de Assis” – HIFA, e sim, transferir os serviços objeto dos Convênios com o Governo Estadual e Municipal para funcionamento no novo Hospital, em razão dos espaços físicos disponibilizados no local onde funciona atualmente, serem insuficientes e não atenderem satisfatoriamente à população. Vale destacar que os serviços de saúde objeto dos convênios, quais sejam: Maternidade, atendimento médico-hospitalar infantil, UTIN e Pronto Atendimento Infantil estão inseridos nos serviços a serem contemplados no Hospital pretendido, não se tratando, portanto de unidades hospitalares distintas, com características distintas, conforme descrito do Relatório de Fiscalização.

Para não restar dúvidas na propositura do gestor municipal, destaca-se que não haverá dois hospitais distintos no Município e sim, somente o Hospital Maternidade Cidade Saúde, que irá abarcar os serviços já prestados pela Instituição Filantrópica “Francisco de Assis”.

Análise do Controle Interno

O gestor municipal, mais uma vez, apresenta uma solução sem comprovar que ela será adequada à necessidade de custeio do Hospital Maternidade Cidade Saúde, haja vista que não foi disponibilizado qualquer planejamento com as previsões orçamentária e financeira da nova unidade hospitalar. Tal fato ratifica a falha no planejamento da administração municipal no tocante à gestão do SUS que lhe compete, pois, mais uma vez, confirma que não foi feito levantamento das estimativas específicas para o hospital em construção.

Também vale ressaltar que a simples alegação do gestor municipal de que a necessidade de uma construção maior se baseia no fato de serem insuficientes os espaços físicos do Hospital Infantil Francisco de Assis, onde hoje são atendidos os pacientes, já antecipa que a alocação de recursos no novo hospital será maior que o montante empregado no Hifa, no tocante ao atendimento infantil, na faixa etária de 0 a 12 anos. Em suma, o gestor municipal:

- 1) não demonstrou como custeará esse incremento de despesas em relação às atuais despesas no Hifa;
- 2) não demonstrou qual será a fonte de custeio dos demais atendimentos que pretende realizar no hospital em construção; e

3) não apresentou documento oficial do governo estadual se comprometendo a transferir o objeto do convênio atualmente em curso no Hifa para o Hospital Maternidade Cidade Saúde.

Enfim, o gestor municipal permanece sem demonstrar cabalmente quais serão os recursos financeiros, humanos e materiais a serem investidos e gastos para que a futura instalação funcione.

Por fim, registra-se que, a partir da apresentação da manifestação do gestor municipal, modificou-se o entendimento acerca da falha que realmente ocorreu, haja vista que foi esclarecido que o gestor não pretendia propor valor idêntico ao que dispõe no Convênio nº 015/2014, que fora o apontamento original da CGU, mas utilizar-se do valor de tal convênio mediante transferência da prestação dos serviços atualmente prestados no Hifa para o novo hospital. De toda forma, a manifestação do gestor apenas modificou a falha relatada, que passou de “Ausência de estudo com estimativas dos recursos financeiros, humanos e materiais necessários ao funcionamento do hospital, com destaque para a intenção do gestor municipal em propor valor de custeio idêntico ao de outro hospital com características diferentes” para “Ausência de estudo com estimativas dos recursos financeiros, humanos e materiais necessários ao funcionamento do hospital, com destaque para a intenção do gestor municipal em utilizar-se de valor de convênio firmado com o governo estadual em outro hospital, sem que haja compromisso assumido oficialmente para a transferência do convênio para o hospital em construção”.

2.1.5. Indefinição do formato da gestão do hospital, com sinalização da possibilidade de que seja mediante terceirização ou parceria público privada, sem que tenha sido demonstrada a vantagem da adoção de uma dessas modalidades em detrimento da gestão direta pela administração pública.

Fato

A Prefeitura Municipal de Guarapari/ES também não informou quem ficará responsável pelo custeio e pela gestão do Hospital Maternidade Cidade Saúde. Não foram apresentadas tratativas formais com a administração estadual, com outras prefeituras da região cujos municípios podem vir a ser atendidos no hospital ou mesmo com parcerias da iniciativa privada, conforme está previsto no item 3.2, cláusula terceira do Contrato de Repasse nº 0374162-59/2011 (Siafi nº 766237), que diz ser obrigação do contratado:

Subitem p) “responsabilizar-se pela operação e manutenção das Unidades de Saúde objeto deste contrato de repasse, inclusive com a devida instalação dos equipamentos necessários à sua funcionalidade;” e

Subitem q) “(Para propostas que estabeleçam obras civis parciais) responsabilizar-se pela conclusão total do empreendimento, assegurando sua funcionalidade”.

Vale reproduzir o seguinte trecho do Memorando Sema Gab nº 054/2019, apresentado pelo gestor municipal em 09.04.2019:

[...] Esta terceirização dar-se-á através de Parceria Público Privada e/ou Convênio com instituição filantrópica em modalidade semelhante ao que ocorre

com o Hospital Infantil Francisco de Assis em atividade no município. Este Hospital tem atualmente firmado parceria por meio do Convênio nº 015/2014, com a Secretaria Estadual de Saúde desde 2014 em prédio público da Administração Municipal, no valor de R\$ 13.849.824,00, recurso que será proposto pela municipalidade para custeio do Hospital em construção.

Percebe-se a possibilidade de que a gestão do hospital se dê mediante terceirização ou parceria público privada. Destaca-se, todavia, que não foi demonstrada a vantagem da adoção de uma dessas modalidades em relação à gestão ficar a cargo da própria administração pública. Tal fato ganha relevo em razão de diversos problemas e irregularidades que vêm sendo verificados no Brasil em gestões terceirizadas da área de saúde.

Conforme apontado nesta constatação e nas duas anteriores, a gestão municipal não demonstrou as suas capacidades orçamentária e financeira para manter o hospital em funcionamento após a conclusão das obras, tampouco apresentou relatório ou estudo apontando quais são as condições previstas para o funcionamento desse equipamento de saúde no futuro, quais serão os recursos empregados e quais serão as fontes de custeio. Vale lembrar que, independentemente se a gestão do hospital será pública, privada ou decorrente de parceria público-privada, a administração municipal precisará dispor de recursos orçamentários e financeiros para custear o funcionamento do empreendimento, o que não evidenciou ainda.

Registra-se que esses fatos não foram questionados em momento algum pelo Ministério da Saúde, concedente dos recursos do Contrato de Repasse nº 0374162-59/2011, ou pela Caixa, interveniente desse contrato.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de correspondência eletrônica datada de 16 de agosto de 2019, a Prefeitura Municipal de Guarapari apresentou a seguinte manifestação:

Para garantir qualidade na gestão no funcionamento do hospital, o Município planeja a contratação de uma empresa de consultoria com expertise em hospitais, visando assessorar tecnicamente no desenvolvimento da proposta de Parceria Público-Privada – PPP, visto que a constituição Federal não impede a participação do setor privado na saúde. Mesmo no âmbito do SUS é expressamente aceito este envolvimento, de forma complementar. No artigo 197, a CF estabelece que deverá “a execução ser diretamente – pelo Poder Público – ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado”. Assim, não há exclusividade na prestação do serviço pelo Poder Público.

Sendo assim, a Administração pretende recorrer à PPP para gerir o Hospital Maternidade que está sendo construído, visto que alternativa das Parcerias Público- Privadas, que já vem sendo desenvolvida com sucesso ao redor do mundo, mostrando-se uma alternativa viável e satisfatória ao atendimento da universalidade dos serviços de assistência à saúde.

Esta ação está em fase de elaboração pela equipe da Secretaria Municipal de Saúde, que pretende concluir todas as fases necessárias à efetivação da PPP – Parceria Público-Privada, no decorrer do prazo de vigência do contrato firmado entre o Município e a empresa ASLE Construtora LTDA., para a conclusão e ampliação da Unidade Especializada em Saúde.

Registra-se assim como nas duas constatações anteriores, a disponibilidade financeira para arcar com os custos do funcionamento do Hospital, sendo por meio de Parceria Público-Privada ou Convênio, que atualmente já totalizam R\$ 14.343.587,78, conforme CLÁUSULA SEXTA – DOS RECURSOS FINANCEIROS do Convênio nº 015/2014 do Governo Estadual e, R\$ 4.966.063,32, conforme CLÁUSULA SEGUNDA - DO REAJUSTE referente ao Terceiro Termo Aditivo ao Convênio de Prestação de Serviços nº 008/2014, do Governo Municipal.

Por todo o exposto, diante dos serviços hospitalares que já são prestados, por intermédio do HIFA – Hospital Infantil “Francisco de Assis”, o Município já possui uma demanda de atendimento no Hospital Maternidade Cidade Saúde formalizada, uma vez que toda a estrutura do HIFA será transferida para aquele espaço, não podendo, de forma nenhuma persistir a alegação de falta de recursos orçamentários e financeiros para custear o funcionamento do empreendimento.

Análise do Controle Interno

O fato de o gestor municipal sinalizar que pretende optar por uma Parceria Público Privada não comprova que tal modelo caiba dentro dos recursos financeiros teoricamente informados.

Há que se repisar que não foi apresentado estudo ou planejamento financeiro que demonstre o custo de cada um dos modelos de gestão (próprio, PPP ou terceirizado), assim como, pela inexistência de previsão dos custos de funcionamento do Hospital Maternidade Cidade Saúde, não há garantia de que serão suficientes os alegados R\$ 19.309.651,10 (R\$ 14.343.587,78 + R\$ 4.966.063,32) que viriam a ser empregados no hospital. Aliás, tal valor nem ao menos está correto, já que o montante anual correto do Convênio 015/2014 é de R\$ 14.343.587,76, conforme pormenorizado no item 2.1.3 deste relatório. Vale lembrar que nem sequer há documento oficial do governo estadual se comprometendo com essa possível transferência da prestação dos serviços do convênio do Hospital Infantil Francisco de Assis – Hifa para o Hospital Maternidade Cidade Saúde pretendida pelo gestor municipal. Além disso, com base no próprio argumento do gestor municipal de que pretende tal transferência do Hifa para o Hospital Maternidade Cidade Saúde porque aquele hospital seria insuficiente, já fica evidenciado, de pronto, que os recursos dos convênios estadual e municipal vigentes no Hifa não conseguiriam cobrir as despesas do hospital que se pretende construir.

Também não foi entregue qualquer sinalização de tratativas com parceiros, consultorias ou composição de grupo de trabalho no sentido de apontar para a viabilização da futura gestão, assim como não foi apresentada a estimativa do custo dos serviços de consultoria que se pretende contratar e a fonte de recursos para o pagamento por esses serviços.

Enfim, todas as providências pendentes ora relatadas são fundamentais para que se projete, minimamente, que haverá eficácia com a realização do empreendimento e para que a continuidade das obras tenha a garantia de não redundar em prejuízo após a entrega do prédio.

2.1.6. Execução de apenas 9,57% do objeto após quase oito anos da celebração do contrato de repasse, sinalizando pela dificuldade dos gestores em realizar a obra.

Fato

Segundo registro à Plataforma +Brasil (Siconv), no endereço <https://www.convenios.gov.br/siconv/proposta/ConsultarProposta/ConsultarProposta.do> verificado em consulta realizada no dia 09.04.2019, o Contrato de Repasse nº 0374162-59/2011 (Siafi nº 766237) tem por objeto a conclusão de unidade de atenção especializada em saúde. O empreendimento cuja conclusão se pretende veio à posse da Prefeitura Municipal de Guarapari/ES por intermédio da desapropriação de uma área na qual – segundo o primeiro plano de trabalho elaborado em 25.10.2011, com vistas à celebração do contrato de repasse – havia:

uma estrutura edificada composta de dois pavimentos inacabados estando com a parte da estrutura e os fechamentos em alvenaria concluídos, restando finalizar os acabamentos de pisos e paredes, as instalações elétricas, as instalações hidráulicas a colocação de esquadrias e o restante das interfaces do projeto como as instalações de gases especiais, o sistema de combate a incêndio dentre outros detalhes para conclusão da parte física.

Admitindo-se como exato o rol de serviços relatados nesse plano de trabalho, o volume remanescente de serviços cujos projetos não existiam inicialmente ou necessitavam de adaptação representava 81,27% do orçamento total da obra, segundo a última planilha de preços aprovada pela Caixa com data base de dezembro de 2017, na qual se incluem serviços essenciais à funcionalidade de uma unidade de atenção especializada em saúde, conforme listagem a seguir:

- Pisos;
- Revestimentos de parede;
- Forros;
- Esquadrias de madeira;
- Esquadrias de alumínio e metálicas;
- Vidraçaria;
- Ferragens;
- Pintura;
- Equipamentos sanitários e copas;
- Metais;
- Áreas externas;
- Elevadores;
- Limpeza;
- Instalações hidráulicas;
- Instalações elétricas;
- Quadros e caixas;
- Sistemas eletrônicos; e
- Ar condicionado.

Destaca-se que, no cálculo do percentual supracitado, não foi considerada a recuperação estrutural, serviço cuja participação monta 3,33% do orçamento naquela mesma data base. Esse serviço, embora previsível no momento da elaboração do primeiro plano de trabalho, em razão do evidente estado da benfeitoria existente na área desapropriada, só passou a

integrar a planilha contratada a partir de indicação da Caixa, conforme mensagem de 04.06.2013, quando do exame dos projetos e orçamentos apresentados pela prefeitura, na qual se recomenda “incluir no orçamento reapresentado, agora com data base de fevereiro de 2013, os serviços de recuperação da estrutura existente”.

O fato de o objeto pactuado não possuir a totalidade dos projetos, somado à evidente inadequação dos que existiam, uma vez que foram modificados, é preponderante para a demora que se verifica na conclusão do hospital, além da necessidade das diversas repactuações do plano de trabalho firmadas por meio de termos aditivos ao contrato de repasse, conforme informado anteriormente (Quadro – Dados principais sobre os termos aditivos ao CR nº 0374162-59/2011).

Insta registrar que o objeto contratado se encontrava com apenas 3,55% de realização em abril de 2019, após quase oito anos da celebração da avença, de acordo com registros do Acompanhamento de Operações – Setor Público, disponível no endereço <https://webp.caixa.gov.br/siurb/ao/pag/filtro-ctrl.asp>.

Os níveis de execução verificados até então e o decurso do prazo desde a assinatura do contrato de repasse sinalizam pela dificuldade dos gestores em realizar o empreendimento, quiçá pela falta de necessidade da sua realização. Ademais, demonstram a ineficiência da gestão pública quanto aos R\$ 5.015.380,34 (saldo atualizado) que se encontram na conta específica do contrato de repasse, cujas transferências da União para a conta ocorreram há mais de seis anos e meio, sendo uma de R\$ 2.000.000,00 em 01.02.2013 e outra de R\$ 1.500.000,00 em 27.02.2013, de modo que esses recursos poderiam ter sido destinados a outros fins públicos em benefício da população.

Manifestação da Unidade Examinada

O gestor manifestou-se por meio de mensagem eletrônica de 19.08.2019, anexa à qual enviou vários documentos, entre os quais um intitulado Resposta relatório de fiscalização nº 201801427, no qual apresentou a seguinte alegação:

Nota-se, que a consulta realizada à Plataforma + Brasil (SICONV) pela equipe de fiscalização, se deu em 09/04/2019, ocasião em que constou nos registros de acompanhamento do Contrato de Repasse o percentual de 3,55% de execução do objeto pactuado.

Contudo, em consulta ao Sistema de Convênios – SICONV em 14/08/2019, foi constatada a execução de 9,570% da construção, evidenciando que em apenas 04 (quatro) meses, houve um avanço na ordem de 5,02%, o que demonstra um desempenho adequado da obra e uma proporcionalidade incompatível com a demonstrada no Relatório de Fiscalização. Depreende-se com a informação sistêmica, que a obra atualmente se encontra em plena execução, visto que foram vencidas todas as burocracias impostas para sanar as pendências apresentadas pela Caixa Econômica Federal.

Análise do Controle Interno

O contrato 076/2018 foi assinado em 03.07.2018, sendo sua ordem para início de serviços expedida em 05.07.2018, portanto, há 390 dias de 03.08.2019, data em que o empreendimento apresentava 9,57% de execução. Por oportuno, salienta-se que o

cronograma físico e financeiro contratado previa que, após 390 dias, o empreendimento deveria estar com 24,46% de execução.

Importante destacar que essa é uma interpretação otimista, uma vez que o termo inicial para contagem do prazo é a contratação do empreendimento pela PMG. Caso se adote como termo inicial a celebração do Contrato de Repasse nº 0374162, que foi em 29.12.2011, a situação se torna mais alarmante.

Além disso, o próprio gestor municipal destacou que, em 14.08.2019, foi constatada a execução de 9,57% da construção, evidenciando um avanço de 5,02% em quatro meses. A partir de tais dados, percebe-se que tal avanço perfaz uma execução média em torno de 1,25% ao mês entre abril e agosto de 2019, percentual este que, se mantido, resultaria na conclusão das obras somente daqui a seis anos.

Nesse sentido, reafirma-se que todos os fatos ocorridos até a conclusão deste relatório revelam a dificuldade/incapacidade do gestor municipal em realizar o empreendimento. Há que se destacar que o valor pactuado no contrato de repasse já foi aditivado em 37,09% sobre o valor original, mesmo com execução inferior a 10% das obras, o que, diante das falhas do projeto que, provavelmente, demandarão ainda mais alterações, deixam a situação ainda mais grave. Os aspectos referentes ao projeto estão tratados em ponto específico deste relatório.

Por fim, registra-se que, no relatório preliminar enviado ao gestor, a execução apontada foi de 3,55% da obra porque foi o verificado quando da elaboração desta constatação. Diante dos argumentos apresentados pelo gestor municipal e a respectiva análise da equipe da CGU, passou-se a considerar a execução de 9,57%, percentual que, de maneira alguma, afasta a morosidade da realização do objeto do contrato de repasse e a dificuldade/incapacidade do gestor municipal em realizar o empreendimento.

2.1.7. Sobrepreço por superestimativa de quantidades no valor de R\$ 577.171,01.

Fato

Não obstante as impropriedades relatadas, a fim de se verificar a adequação dos preços unitários contratados no âmbito da Concorrência 004/2018 (Contrato 076/18), foi selecionada uma amostra simples dos 27 itens de maior materialidade no orçamento contratado, que somam R\$ 6.440.731,37, representam 33,09% do valor contratado, e englobam 9 dos 25 grupos de serviços que integram a respectiva planilha orçamentária contratada.

Os preços unitários dos itens da amostra selecionada foram comparados com os respectivos preços de referência registrados no Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil – Sinapi e, supletivamente, na Tabela Referencial de Preços do Instituto de Obras Públicas do Espírito Santo – Iopes, não sendo identificado sobrepreço relacionado aos preços unitários. Todavia, no cotejamento entre as quantidades dos itens contratados selecionados na amostra e as quantidades desses itens definidas no projeto da obra, foram identificados sobrepreços, conforme demonstrado na sequência.

Tabela – Itens da amostra com quantidades contratadas distintas das constantes no projeto

Item	Descrição	Quantidade no Projeto	Planilha orçamentária do contrato inicial		Planilha orçamentária do 2º Termo Aditivo	
			Quantidade	Valor Total (R\$)	Quantidade	Valor Total (R\$)
04.01.01.04	Estaca pré-moldada de concreto centrifugado, seção circular, capacidade de 100 toneladas, comprimento total cravado até 5m, bate-estacas por gravidade sobre rolos (exclusive mobilização e desmobilização). Af_03/2016	0,00	234,00 m	40.294,80	-234,00 m	-40.294,80
04.01.01.03	Estaca pré-moldada de concreto, seção quadrada, capacidade de 50 toneladas, comprimento total cravado até 5m, bate-estacas por gravidade sobre rolos (exclusive mobilização e desmobilização). Af_03/2016	0,00	486,00 m	35.623,80	-486,00 m	-35.623,80
04.01.01.02	Estaca pré-moldada de concreto, seção quadrada, capacidade de 25 toneladas, comprimento total cravado até 5m, bate-estacas por gravidade sobre rolos (exclusive mobilização e desmobilização). Af_03/2016	0,00	432,00 m	24.079,68	-432,00 m	-24.079,68
04.01.01.03	Estaca metálica, fornecimento, transporte, perdas, solda, emenda, corte e cravação de TR-68	0,00	0,00	0,00	243,10 m	73.501,29
04.01.01.02	Estaca metálica, fornecimento, transporte, perdas, solda, emenda, corte e cravação de TR-45	0,00	0,00	0,00	1.401,75 m	393.190,88

Tabela – Itens da amostra com quantidades contratadas distintas das constantes no projeto

Item	Descrição	Quantidade no Projeto	Planilha orçamentária do contrato inicial		Planilha orçamentária do 2º Termo Aditivo	
			Quantidade	Valor Total (R\$)	Quantidade	Valor Total (R\$)
04.02.05	Armação de pilar ou viga de uma estrutura convencional de concreto armado em um edifício de múltiplos pavimentos utilizando aço ca-50 de 8,0 mm - montagem. Af_12/2015	3.121,20 kg	34.700,00 kg	215.839,60	9.061,10 kg	56.360,04
04.02.03	Armação de pilar ou viga de uma estrutura convencional de concreto armado em um edifício de múltiplos pavimentos utilizando aço ca-60 de 5,0 mm - montagem. Af_12/2015	860,20 kg	860,20 kg	6.296,66	82 kg	510,04
04.02.04	Armação de pilar ou viga de uma estrutura convencional de concreto armado em um edifício de múltiplos pavimentos utilizando aço ca-50 de 6,3 mm - montagem. Af_12/2015	1.078,90 kg	0,00	0,00	7.337,00 kg	49.964,97
04.02.06	Armação de pilar ou viga de uma estrutura convencional de concreto armado em um edifício de múltiplos pavimentos utilizando aço ca-50 de 10,0 mm - montagem. Af_12/2015	10.465,80 kg	0,00	0,00	5.540,00 kg	30.026,80
04.02.07	Armação de pilar ou viga de uma estrutura convencional de concreto armado em um edifício de múltiplos pavimentos utilizando aço ca-50 de 12,5 mm - montagem. Af_12/2015	10.409,80 kg	0,00	0,00	9.890,00 kg	47.966,50

Tabela – Itens da amostra com quantidades contratadas distintas das constantes no projeto

Item	Descrição	Quantidade no Projeto	Planilha orçamentária do contrato inicial		Planilha orçamentária do 2º Termo Aditivo	
			Quantidade	Valor Total (R\$)	Quantidade	Valor Total (R\$)
04.02.08	Armação de pilar ou viga de uma estrutura convencional de concreto armado em um edifício de múltiplos pavimentos utilizando aço ca-50 de 16,0 mm - montagem. Af_12/2015	8.565,80	0,00	0,00	7.432,00 kg	33.666,96
04.02.09	Armação de pilar ou viga de uma estrutura convencional de concreto armado em um edifício de múltiplos pavimentos utilizando aço ca-50 de 20,0 mm - montagem. Af_12/2015	2.235,00	0,00	0,00	6.981,00 kg	29.180,58
04.02.10	Armação de pilar ou viga de uma estrutura convencional de concreto armado em um edifício de múltiplos pavimentos utilizando aço ca-50 de 25,0 mm - montagem. Af_12/2015	0,00	0,00	0,00	2.780,00 kg	12.732,40

Fonte: Projetos apresentados pela PMG em confronto com planilha orçamentária do 2º Termo Aditivo, relativamente aos itens selecionados para amostra.

Dados disponíveis no momento da Concorrência 004/2018 já representavam indícios de que os serviços de estaqueamento (subitens 04.01) não seriam executados, em razão da inexistência de projeto específico de estaqueamento entre os apresentados pela PMG, além da especificação de sapatas no projeto estrutural, as quais são elementos de fundação direta, ou seja, incompatíveis com o uso de estaqueamento, que é um componente característico de fundação indireta.

Na planilha decorrente do segundo termo aditivo ao Contrato 076/18, os itens de estaqueamento constantes originalmente nesse contrato foram integralmente suprimidos, sendo substituídos por dois itens de estaqueamento metálico, os quais, somados ao item mobilização já constante na planilha original contratada, alcançam o montante total de R\$ 472.696,65, fazendo com que a impropriedade identificada nessa planilha inicial aumentasse de valor, haja vista: a) persistir a indisponibilidade do projeto específico de estaqueamento; e b) constar a especificação de sapatas no projeto de fundação, situação que indica a execução de fundação direta.

Já em relação à armadura (subitens 04.02), há uma incompatibilidade entre os quantitativos orçados e os constantes no projeto, fonte exclusiva do orçamento. Destaca-se que todo o aço necessário à armadura do empreendimento foi orçado inicialmente como se fora de diâmetro 8,0 mm, ao invés de se atribuírem os respectivos preços de cada diâmetro constante no projeto, o que foi feito somente quando da celebração do segundo termo aditivo e, mesmo assim, em quantidades distintas daquelas constantes nos quadros resumo de aço do projeto estrutural.

Ainda que se considere que toda a armadura projetada seja com bitola de 8 mm, o quantitativo total estabelecido na planilha aditivada é de 60.865 kg de aço, somando-se os quantitativos previstos para fundação, superestrutura e cisterna, sendo que os projetos disponíveis estabelecem 44.068,80 kg para todos os itens de armadura, desses mesmos elementos estruturais. Ressaltando-se que tais quantitativos se referem a todos os itens de armadura do projeto, enquanto os dados apresentados no quadro anterior se restringem aos itens selecionados para amostra.

Considerando essa diferença de quantidade de 16.796,20 kg (60.865 - 44.068,80) e o preço unitário da armadura contratada (R\$ 6,22), verifica-se um sobrepreço potencial de R\$ 104.474,36 (16.796,20 x 6,22). Cumpre destacar que tal valor pode variar quando da aplicação dos respectivos preços das bitolas especificadas no projeto, já que o gestor municipal orçou indevidamente toda a armadura com bitola de 8 mm.

Diante das evidências constatadas, é possível inferir que o orçamento pactuado a partir do segundo termo aditivo tem um sobrepreço por superestimativa de quantidades no valor de R\$ 577.171,01 (R\$ 472.696,65 referentes ao estaqueamento + R\$ 104.474,36 relativos à armadura), com a ressalva de que esse valor foi apurado na amostra utilizada, a qual envolveu um montante de R\$ 6.440.731,37, fazendo com que o sobrepreço constatado seja de 8,96% do valor analisado, e não se afastando a possibilidade de existência de sobrepreço em itens que não foram objeto da amostra. Registra-se que foi mencionado sobrepreço porque não se identificou pagamento relativo a essa superestimativa de quantidades, ou seja, a persistirem as incompatibilidades verificadas entre os quantitativos orçados e os constantes no projeto e, caso ocorram os pagamentos respectivos, restará configurado superfaturamento de R\$ 577.171,01.

Por fim, é preciso esclarecer que, entre os 25 grupos de serviços analisados, foi utilizada metodologia de análise distinta quanto ao grupo 25- Ar Condicionado, que teve o valor total de R\$ 6.590.664,28, e representou 33,86% do orçamento contratado. Para esse grupo, a comparação de preços dos seus itens foi feita com os preços ofertados pelos demais licitantes, não sendo verificada incompatibilidade dos valores contratados. Contudo, foram identificadas impropriedades quanto aos respectivos quantitativos, conforme detalhado outro ponto deste relatório.

Manifestação da Unidade Examinada

O gestor manifestou-se por meio de mensagem eletrônica de 19.08.2019, anexa à qual enviou vários documentos, entre os quais um intitulado Resposta relatório de fiscalização nº 201801427, no qual apresentou a seguinte alegação:

Importante ainda destacar que a planilha para execução da obra consolidada após o segundo termo aditivo foi analisada e aprovada pela Caixa Econômica Federal, estando com os quantitativos em conformidade com os respectivos projetos.

Ademais, torna-se imperioso lembrar que o próprio Relatório de Fiscalização menciona a diferença entre sobrepreço e superfaturamento, destacando que “foi mencionado sobrepreço porque não se identificou pagamento relativo a essa superestimativa de quantidades, ou seja, a persistirem as incompatibilidades verificadas entre os quantitativos orçados e os constantes no projeto e, caso ocorram os pagamentos respectivos, restará configurado superfaturamento de R\$577.170,88.

Sabendo que o sobrepreço identificado não se refere ao preço unitário e sim as quantidades definidas, podemos concluir se somente configurará irregularidade caso ocorra o pagamento dos itens identificados como excedentes. Sendo assim, não deve prosperar esta inconsistência, primeiro pelas razões acima expostas, mas principalmente pela forma adotada de contratação de execução da obra.

Esclarecemos que, conforme o edital de licitação, a contratação da obra foi por REGIME DE EXECUÇÃO DE EMPREITADA POR PREÇO UNITÁRIO, visto que esta forma de contratação propicia maior facilidade na fiscalização dos serviços, além de garantir maior celeridade na execução e ainda ser o regime proposto pela Caixa Econômica Federal.

Conforme previsto na alínea “b”, inciso VIII, art. 6º da Lei nº 8.666/93, a contratação por regime de empreitada por preço unitário, é aquela em que Administração Pública contrata a execução da obra ou do serviço por preço certo de unidades determinadas. As quantidades medidas serão as efetivamente executadas e o pagamento é devido após cada medição, sendo este regime de contratação muito utilizado em reformas, quando não se pode prever as quantidades certas e exatas que serão objeto do contrato, como o caso em tela.

No caso em que a contratação se dá por preço unitário, será estabelecido um padrão ou uma unidade de medida para fins de aferição do valor a ser pago ao contratado, o que será feito após o período de medição e a verificação da conformidade da prestação com a obrigação ajustada.

Em suma, o pagamento final assegurado à empresa contratada, numa empreitada por preço unitário, não guardará vínculo necessário com a estimativa inicial resultante do somatório dos preços unitários - precisamente porque poderá haver variação dos quantitativos, o que garante a inexistência futura de pagamentos relativos a itens não executados e conseqüentemente, a ocorrência de superfaturamento.

Análise do Controle Interno

Além de não eliminar o apontamento, a manifestação do gestor municipal o agrava em razão da interpretação que faz da disciplina do regime de execução de empreitada por preço unitário e do papel da planilha orçamentária nos contratos públicos, conforme se passa a esclarecer.

Aceitar a interpretação de que o pagamento final assegurado à empresa contratada, numa empreitada por preço unitário, não guardaria vínculo necessário com a estimativa inicial resultante do somatório dos preços unitários, seria conferir um caráter aleatório aos contratos públicos, incompatível com o princípio da impessoalidade estabelecido na Constituição Federal.

Nesse sentido, importante destacar a disciplina do artigo 7º, § 4º da Lei nº 8.666/1993:

§ 4º É vedada, ainda, a inclusão, no objeto da licitação, de fornecimento de materiais e serviços sem previsão de quantidades ou cujos quantitativos não correspondam às previsões reais do projeto básico ou executivo.

É preciso lembrar, ainda, que a definição de projeto básico, fixada na alínea IX do art. 6º da mesma lei, inclui como conteúdo necessário:

“f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados.”.

O objetivo dessa disciplina é conferir às contratações públicas o máximo de objetividade possível, a fim de garantir a impessoalidade estabelecida na Constituição como princípio orientador da administração pública, na linha do que já estabeleceu o Tribunal de Contas da União – TCU em diversos julgados, a exemplo do Acórdão 707/2014-Plenário, cujo enunciado é reproduzido a seguir:

Independentemente do regime adotado, se empreitada por preço unitário ou empreitada por preço global, os projetos básicos elaborados pela Administração devem possuir os elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, de forma a possibilitar a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução.

Ainda cabe destacar outra implicação decorrente da superestimativa de quantidades na planilha orçamentária, qual seja a influência nos limites para alteração contratual, os quais já foram extrapolados no contrato analisado, conforme tratado no item 2.1.10 deste relatório.

Registra-se que a manifestação do gestor mencionou sobrepreço de R\$ 577.170,88 porque foi o valor apontado no Relatório Preliminar, ajustado para R\$ 577.171,01 neste Relatório Definitivo em razão de arredondamento, de acordo com a memória de cálculo detalhada no campo Fato (R\$ 472.696,65 + R\$ 104.474,36).

Por fim, há que se destacar que o gestor municipal não disponibilizou documentação comprovando a análise de projeto decorrente do segundo termo aditivo, assim como, em momento algum, informou a razão de as quantidades estarem superestimadas em relação ao projeto licitado, tampouco informou se fará alguma análise para identificar e ajustar os itens cujas quantidades não estejam adequadas às necessidades do projeto.

2.2 Parte 2

Nesta parte serão apresentadas as situações detectadas cuja **competência primária** para adoção de medidas corretivas pertence ao **executor do recurso federal**.

Dessa forma, compõem o relatório para conhecimento dos Ministérios repassadores de recursos federais, bem como dos Órgãos de Defesa do Estado para providências no âmbito de suas competências, embora não exijam providências corretivas isoladas por parte das

pastas ministeriais. Este Ministério não realizará o monitoramento isolado das providências saneadoras relacionadas a estas constatações.

2.2.1. Início da obra e realização de serviços posteriores sem autorizações prévias da Caixa, o que, apesar de não caracterizar descumprimento das normas vigentes à época, representou imprudência na gestão de recursos públicos, impactando no andamento de três processos licitatórios e prejudicando a evolução do contrato de repasse.

Fato

Em síntese, o Contrato de Repasse sob exame, na data de realização desta ação de controle, apresentava valor global previsto de R\$ 23.824.462,64, dos quais R\$ 18.880.000,00 se referem ao repasse a cargo da União e R\$ 4.944.462,64 compõem a contrapartida municipal.

Um aspecto identificado na instrução processual tanto na Caixa quanto na PMG são as frequentes realizações de serviços na obra antes das análises e autorizações da Caixa para a correta evolução da execução do objeto do contrato de repasse, fatos que certamente contribuíram para o cancelamento do primeiro certame licitatório, o distrato do contrato decorrente do segundo certame e a solicitação de autorização de aditivo ao contrato decorrente do terceiro certame, conforme sintetizado a seguir:

- Concorrência Pública 003/2014

Com edital publicado em 27.01.2014, a PMG havia recebido autorização da Caixa em 07.11.2013 para realizar licitação, conforme documento intitulado Ficha de Resumo da Situação de Contrato, de 06.11.2013, em que constam várias exigências impeditivas para autorização do início das obras.

O certame acabou anulado em 13.06.2014 em razão de medida cautelar determinada pelo Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo – TCE-ES.

- Concorrência Pública 002/2015

Com edital publicado em 13.02.2015, esse certame resultou no Contrato 059/2015, celebrado em 29.05.2015 entre a PMG e a empresa AB Construtora e Empreendimentos Ltda., de CNPJ nº 00.541.981/0001-84, com valor de R\$ 19.747.066,92. O objeto do contrato era a contratação de empresa especializada para a conclusão da construção do Hospital Maternidade Cidade Saúde.

A Ordem de Serviço autorizando o início da obra foi emitida pela PMG em 09.06.2015, cinco meses antes da autorização da Caixa para o início do objeto, que foi concedida pelo banco somente em 13.11.2015. Durante esse intervalo temporal, embora sem supervisão da Caixa, o contratado realizou serviços no valor de R\$ 192.321,56, conforme consulta à Plataforma +Brasil (Siconv) em 04.04.2019.

Essa situação foi questionada à Caixa, que, por intermédio do Ofício nº 0275/2019/GIGOV/VT, de 30.04.2019, apresentou a seguinte manifestação:

Considerando o ano de assinatura do contrato, há previsão normativa para análise de 'licitação pretérita' que permite, inclusive, analisar licitação que teve seu edital publicado antes da orientação da Caixa e, desta forma, proceder com a execução normal do contrato, o que aconteceu neste caso.

Destaca-se que o questionamento feito à Caixa não fora quanto à licitação, mas quanto ao início da obra sem seu pronunciamento prévio.

Vale dizer que o início da obra sem a devida autorização da Caixa contraria o *caput* da cláusula quinta do Contrato de Repasse nº 0374162-59/2011, reproduzido a seguir:

5 – O CONTRATADO, por meio deste Instrumento, manifesta sua expressa concordância em aguardar a autorização escrita da CONTRATANTE para o início das obras e/ou serviços objeto deste Contrato de Repasse.

Não obstante o descumprimento desse dispositivo contratual, a PMG seguiu na execução do objeto, tendo a obra sido paralisada para “conclusão de reprogramação para atendimento de solicitação do Governo do Estado, que fornecerá os equipamentos”, conforme registrado em ata de reunião ocorrida em 23.05.2017 entre servidores da PMG e empregados da Caixa. Embora se informe na referida ata a intervenção do “Governo do Estado”, não havia representante desse ente federativo na reunião, tampouco foi possível evidenciar qualquer documento que indicasse a solicitação e o compromisso informados, conforme já abordado neste relatório.

Quanto ao início da obra sem a prévia autorização da Caixa, o gestor manifestou-se por meio de mensagem eletrônica de 19.08.2019, anexa à qual enviou vários documentos, entre os quais um intitulado Resposta relatório de fiscalização nº 201801427, no qual apresentou a seguinte alegação:

A resposta obtida pela equipe de fiscalização junto à Caixa Econômica Federal, por meio do Ofício nº 0275/2019/GIGOV/VT, de 30.04.2019, é esclarecedora quanto a (...)previsão normativa para análise de “licitação pretérita” que permite, inclusive, analisar licitação que teve seu edital publicado antes da orientação da Caixa e, desta forma, proceder com a execução normal do contrato (...).

Entretanto, a equipe entendeu que o início da obra sem a devida autorização, contraria a Cláusula Quinta do Contrato de Repasse nº 0374162-59/2011. Passamos a analisar a Cláusula Quinta em sua totalidade:

CLÁUSULA QUINTA – DA AUTORIZAÇÃO PARA INÍCIO DAS OBRAS/SERVIÇOS

5 – O CONTRATADO, por meio deste Instrumento, manifesta sua expressa concordância em aguardar a autorização escrita da CONTRATANTE para o início das obras e/ou serviços objeto deste Contrato de Repasse.

5.1 – A autorização mencionada acima ocorrerá após a finalização do processo de análise pós-contratual e o crédito de recursos de repasse na conta vinculada, no mínimo, do valor correspondente à primeira parcela do cronograma financeiro.

5.2 – Eventuais obras e/ou serviços executados antes da autorização da CONTRATANTE não serão objeto de medição com vistas à liberação de recursos até a emissão da autorização acima disposta. (GN)

Nota-se que o item 5.2 detalha que somente serão objeto de medição com vistas à liberação de recursos, as obras e/ou serviços autorizados pela Caixa. Assim, fundamentado neste item da cláusula quinta, o Município tem o entendimento de que os serviços e/ou obras poderão ser executados previamente, porém a liberação dos recursos provenientes do Contrato não se dará até a emissão da autorização formalizada da Caixa.

Portanto, não houve descumprimento da cláusula contratual avençada, tendo em vista que a própria Caixa admite análise de licitação pretérita. Se a Caixa admite análise de licitação pretérita, não há como não admitir análise da planilha de serviços da obra, visto que é parte integrante da licitação, e dela originará os serviços a serem executados pela contratada. O que não se admite é a liberação de recursos sem a devida autorização.

A partir da manifestação do gestor municipal, concordou-se com os seus argumentos de que o item 5.2 abriria uma exceção ao disposto no *caput* da cláusula quinta, o que não afasta a necessidade de manter o presente registro consignado neste relatório.

Independentemente da exceção estabelecida àquela época no item 5.2 do Contrato de Repasse nº 0374162-59/2011, o fato é que a obra foi orçada em mais de 20 milhões de reais e, considerando a complexidade do empreendimento, a razoabilidade administrativa exigia que a Caixa se manifestasse antes do início das obras, conforme, inclusive, estabelecia o *caput* da cláusula quinta do contrato de repasse. Os próprios acontecimentos revelam essa necessidade que não foi atendida, a exemplo de as obras já terem sido objeto de três licitações, sendo que a última teve o contrato aditivado antes mesmo do início da execução contratual, de o empreendimento estar com menos de 10% de execução após quase oito anos da sua celebração, e de termos aditivos terem incrementado o valor pactuado em R\$ 9.824.462,64 até agora.

O Contrato 059/2015 foi rescindido, conforme Termo de Rescisão Unilateral de 29.11.2017, quando apresentava a execução de R\$ 202.443,49, de acordo com Boletim de Medição de 24.11.2016.

Assim como a PMG iniciou a obra de construção/conclusão do Hospital Maternidade Cidade Saúde sem autorização prévia da Caixa, no âmbito da execução do Contrato 059/2015 decorrente da Concorrência Pública 002/2015, o mesmo aconteceu após a rescisão desse contrato, conforme detalhado na sequência.

- Concorrência Pública 004/2018

Com edital de 21.03.2018, essa nova licitação se dera por necessidade de “ajustes de projeto de grande vulto”, segundo justificativa apresentada pela PMG à Caixa veiculada no Parecer de Reprogramação emitido pela Caixa em 06.02.2019, e resultou no Contrato 076/18, celebrado em 03.07.2018 entre a PMG e a empresa Asle Construtora Ltda. EPP, inscrita no CNPJ sob o nº 20.511.890/0001-03, no valor de R\$ 19.297.595,13. O objeto do contrato foi a conclusão e ampliação de unidade especializada em saúde (Hospital Maternidade Cidade Saúde).

Vale dizer que as modificações apontadas pela prefeitura foram aceitas pela Caixa, conforme documento intitulado Parecer de Reprogramação de 06.02.2019, a partir das quais o valor total da obra foi fixado em R\$ 23.824.462,60, dos quais R\$ 163.153,79 foram considerados serviços concluídos, ainda sob o Contrato 059/2015. O referido parecer

ressalva que a análise se dera a partir da adoção dos preços unitários obtidos na Concorrência Pública 004/2018, certame no qual foi obtido um desconto de 30,57% sobre o orçamento base do município, que era de R\$ 27.792.963,58 conforme exposto na cláusula 7.10 do respectivo edital.

Registra-se que a apreciação e a autorização pela Caixa quanto a esse valor reprogramado de R\$ 27.792.963,58 não ficaram evidenciadas na documentação disponibilizada à CGU. Em última análise, a PMG licitou e contratou um projeto cuja apreciação pela Caixa só ocorreu posteriormente à contratação, o que eleva os riscos de insucesso no empreendimento.

2.2.2. Ausência de estudos (Plano Diretor Hospitalar) que buscassem adaptar a estrutura física do hospital privado já existente e demonstrar a adequabilidade da localização do hospital, com base nas demandas públicas que se pretendem atender no Hospital Maternidade Cidade Saúde.

Fato

Entre os estudos disponibilizados pela Secretaria Municipal de Saúde de Guarapari/ES para justificar a escolha pela instalação de um hospital público no município, também não constou planejamento de edificação que fosse necessária e suficiente para atender as demandas existentes no município, tendo em vista que a desapropriação do imóvel em que se está construindo o Hospital Maternidade Cidade Saúde contemplou, além do terreno, uma estrutura de obra já erguida, que inicialmente abrigaria um hospital privado e atenderia às suas necessidades.

Dessa forma, a construção do hospital foi adaptada à localização e à base física já existentes, quando o ideal seria que as escolhas do local e do projeto de engenharia fossem feitas em função das demandas de saúde existentes em Guarapari/ES que se pretende atender ao colocar o hospital em funcionamento.

Entretanto, cabe ressaltar que sempre há a possibilidade de aquisição de edificação ou obra pretérita, desde que haja também um Plano Diretor Hospitalar – PDH que apresente um diagnóstico com um estudo da situação em que se encontra o estabelecimento, visando à adaptação entre as necessidades previstas no planejamento estratégico e a arquitetura do empreendimento. Assim, ficaria demonstrado que o edifício pode ser aproveitado, sem prejuízos, pelas demandas dos futuros usuários.

Nesse cenário, especialmente em razão de o gestor municipal não ter demonstrado quais demandas serão atendidas no hospital e em quais condições, há que se ressaltar a possibilidade de superdimensionamento do investimento previsto, que já é da ordem de R\$ 23.824.462,64, sem considerar os outros milhões de reais que o gestor municipal informou que proporá para o custeio do hospital, ainda sem definição da respectiva fonte de recursos. Caso fosse comprovada a real necessidade do empreendimento, também haveria a possibilidade de subdimensionamento das instalações, já que não foram feitos levantamentos fidedignos das demandas dentro do próprio município e nas potenciais cidades vizinhas que possam vir a fazer uso das instalações.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de correspondência eletrônica datada de 16 de agosto de 2019, a Prefeitura Municipal de Guarapari apresentou a seguinte manifestação:

Sobre a estrutura prevista para o Hospital Maternidade Cidade Saúde, apesar do Município ter desapropriado uma área de terreno com benfeitorias inacabadas nele edificadas, provenientes da construção de um antigo hospital privado que funcionaria no local, o projeto elaborado pelo Município não acompanhou o antigo projeto do hospital privado. Foi elaborado fundamentado no número de habitantes do Município, já que será o primeiro hospital da cidade que atenderá pelo SUS, e de toda a demanda de serviços de média e alta complexidade, na qual os pacientes dependem de vagas em hospitais de outros municípios e aguardam, por meio da Central de Regulação do Estado.

Além da falta de Hospital Público numa cidade que chega a receber aproximadamente 600.000 (seiscentas mil) pessoas no período de alta temporada, temos já apresentadas as demandas de atendimento realizadas no Hospital Infantil “Francisco de Assis”, que atualmente se apresenta de forma insatisfatória, visto que necessita de aperfeiçoamento e ampliação, em razão da constante superlotação.

Análise do Controle Interno

O gestor municipal não apresentou argumentos suficientes para justificar a escolha pela desapropriação de um terreno com obra já iniciada, com estrutura pronta e em local já escolhido para servir a um empreendimento particular e com características possivelmente para atendimento de demandas diversas do hospital público que se pretende construir.

Assim, mesmo considerando que houvesse coincidência entre os interesses das duas iniciativas, seria imperioso que a administração municipal apresentasse estudos que comprovassem que a planta e o local da obra seriam adequados ao atendimento das demandas públicas que se pretende suprir e atenderiam as necessidades específicas de um contingente populacional diferente daquele para o qual foi pensado inicialmente pelo ente empresarial privado.

2.2.3. Estabelecimento de critério de habilitação técnica incompatível com o grau de complexidade do empreendimento, em descumprimento de dispositivos legais.

Fato

Na análise da Concorrência Pública nº 004/2018, realizada para a contratação de empresa especializada para conclusão e ampliação de unidade especializada em saúde (Hospital Maternidade Cidade Saúde), verificou-se a participação de doze interessados, sendo que apenas um foi inabilitado.

Um aspecto importante desse certame licitatório refere-se aos termos da cláusula 5.3 do edital, na qual foram estabelecidas as exigências para a habilitação técnica, em que os responsáveis técnicos pela execução da obra deveriam dispor de certidões de acervo técnico expedidas pelo Conselho Regional de Engenharia e Agronomia – Crea ou pelo Conselho de Arquitetura e Urbanismo – CAU, que comprovassem a “execução de obras

pertinentes e compatíveis, de características semelhantes e de complexidade equivalentes ou superiores, com o objeto desta licitação”.

Embora, em tese, a análise isolada dessa cláusula pudesse sugerir a participação de vários interessados e o aumento da competitividade da licitação, ao se analisar o contexto geral do empreendimento e da licitação, na prática, o gestor municipal adotou as seguintes condutas:

1ª) Desrespeitou a norma legal (§§ 1º e 2º do art. 30 da Lei 8.666/1993), pois exigiu a comprovação de aptidão para a execução de obras pertinentes e compatíveis com o objeto da licitação, mas não definiu quais eram as parcelas de maior relevância técnica e valor significativo da obra, e não definiu os parâmetros mínimos para serem atendidos pelos licitantes, em relação a esses quesitos;

2ª) Tornou subjetiva a análise do critério de avaliação da aptidão para a execução de obras pertinentes e compatíveis com o objeto da licitação, contrariando o princípio da objetividade do julgamento da licitação, ao não definir quais eram as parcelas de maior relevância técnica e valor significativo da obra, e ao não definir os parâmetros mínimos para serem atendidos pelos licitantes; e

3ª) Impôs um risco desnecessário à administração pública em razão da natureza do empreendimento licitado, porque a complexidade das construções hospitalares é conhecida no ramo da engenharia. Tais construções têm inúmeros parâmetros para atendimento e diversas interfaces de projeto, demandando executores com um mínimo de capacidade técnica para sua correta execução, fatos que se evidenciam no próprio histórico de modificações nos projetos do empreendimento examinado.

A complexidade do empreendimento, desprezada pelo gestor municipal quando da definição das exigências para a habilitação técnica das licitantes, recebeu destaque e ficou evidenciada na cláusula 13.1 do edital, pela qual foi fixada garantia contratual de 8%, em atendimento ao parecer exarado pela Procuradoria Municipal em 21.03.2018, inserto às fls. 158/169 dos autos de nº 7219-2018 instruídos na PMG. Na forma do § 3º do artigo 56 da Lei 8.666/1993, esse percentual adotado para garantia contratual é admitido apenas para fornecimentos de grande vulto envolvendo alta complexidade técnica e riscos financeiros consideráveis.

Em suma, além de cometer a ilegalidade pelo descumprimento dos §§ 1º e 2º do art. 30 da Lei 8.666/1993, o gestor municipal aumentou os riscos de as licitantes não deterem a capacidade técnica necessária para executar toda a obra, o que, se for verificado na prática em relação à empresa contratada, poderá implicar a paralisação do empreendimento e acentuar a ineficiência na gestão dos recursos públicos empregados na construção do Hospital Maternidade Cidade Saúde.

Manifestação da Unidade Examinada

O gestor manifestou-se por meio de mensagem eletrônica de 19.08.2019, anexa à qual enviou vários documentos, entre os quais um intitulado Resposta relatório de fiscalização nº 201801427, no qual apresentou a seguinte alegação:

Em suma, o relatório aponta que o gestor municipal, ao determinar que o atestado de capacidade técnica deveria **comprovar a execução de obras pertinentes e compatíveis, de características semelhantes e de complexidade equivalentes ou superiores com o objeto da licitação**, descumpriu os parágrafos 1º e 2º do Art. 30 da lei 8.666/1993.

Tal alegação fundamenta-se em suposto aumentado dos riscos de as licitantes não deterem a capacidade técnica necessária para executar toda a obra, pela ausência de exigência de parcelas de maior relevância técnica e valor significativo da obra, e parâmetros mínimos para serem atendidos pelos licitantes.

Ainda, alega o relatório que o gestor municipal impôs risco desnecessário à administração pública em razão da natureza do empreendimento licitado, ressaltando que a construção hospitalar tem inúmeros parâmetros para atendimento e diversas interfaces de projeto, demandando executores com um mínimo de capacidade técnica para sua correta execução.

Após colacionar uma série de jurisprudências, o gestor municipal afirmou:

Ora, em que ilegalidade incorreu esta Administração em cumprir plenamente a lei geral de licitações e a jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo e da Corte de Contas da União?

Resta claro tanto na Lei de Licitações, como na jurisprudência pátria, que a exigência de itens de maior relevância não figura como regra, mas sim como exceção, devendo ser motivada pelo agente público quando adotados em editais licitatórios, sob pena de configurarem prejuízo a competitividade, requisito fundamental à manutenção da melhor proposta.

Outrossim, esta superintendência apenas acusa a Administração de não definir os itens de maior relevância, sem, contudo, embasar quais seriam tais itens. Em análise à planilha do certame em comento, pode-se concluir que os itens listados se referem a execução de serviços de construção civil recorrentes às empresas do ramo.

A doutrina e jurisprudência são unânimes em afirmar, que, para ser considerada como parcela de maior relevância técnica, deve existir um vínculo de pertinência daquela parcela eleita com o objeto global da licitação, a justificar aquela opção.

Após reproduzir doutrina para fundamentar o procedimento adotado na elaboração do edital em apreço, o gestor continuou:

Neste sentido, a área técnica após pesquisa de construções similares, concluiu tratar-se de edificação de grande porte, contudo, com itens semelhantes em complexidade à demais obras, tais como de construção de edifícios residenciais, comerciais, construção de obras públicas de maior escala.

Sendo assim, o objeto global do certame, qual seja, a conclusão e ampliação de unidade especializada em saúde (hospital e maternidade), não se distingue de outros objetos de construção civil a ponto de ensejar a diferenciação de itens da planilha, pois seus itens são de complexidade recorrente na construção civil.

Deste modo, o questionamento por parte desta superintendência de ausência de itens de maior relevância no edital não se mostra razoável, principalmente se analisado o caráter restritivo de tal exigência [...].

Fundamentando sua conduta com outra jurisprudência, o gestor concluiu:

Por fim, registra-se que a licitação foi amplamente disputada e dela participaram 12 (doze) empresas, sendo apenas 1 (uma) inabilitada, o que por certo garantiu ampla participação, permitindo à diversas empresas, que comprovaram sua capacidade técnico operacional por meios das planilhas exigidas conjuntamente com o atestado de capacidade técnico profissional, no item 5.3.1 do Edital, que por sua vez foram examinadas pelo membro técnico (engenheiro civil) da Comissão de Licitação, sendo comparados os itens nelas apresentados com os itens da planilha do certame.

Devido à extensão das referências jurisprudenciais apresentadas pelo gestor municipal, elas estão em anexo a este relatório, de modo que podem ser lidas pelos eventuais interessados.

Análise do Controle Interno

De fato, a legislação não é taxativa quanto à obrigatoriedade de que os itens de maior relevância sejam estabelecidos no edital de licitação para habilitar os licitantes, sendo apenas uma faculdade do gestor. Contudo, a complexidade das obras hospitalares é conhecida no ramo da engenharia, o que, por si só, poderia fundamentar o estabelecimento de tais exigências, se a obra específica assim o exigisse. E é justamente o caso da obra fiscalizada, em que tal complexidade, inclusive, conforme já destacado anteriormente, ficou evidenciada nos seguintes fatos:

- a) o próprio gestor municipal exigiu garantia da proposta do licitante em patamar de 8%, fixado em atendimento a parecer exarado pela Procuradoria Municipal com o objetivo de proteger a administração de eventuais licitantes inexperientes em obras dessa natureza. Vale lembrar que esse percentual adotado para garantia contratual é admitido apenas para fornecimentos de grande vulto envolvendo alta complexidade técnica e riscos financeiros consideráveis, conforme disposto no § 3º do artigo 56 da Lei 8.666/1993;
- b) o gestor municipal promoveu rescisão contratual em 29.11.2017, cujo fundamento fora o interesse da administração, o que denota que tenha ocorrido por ausência de cautela na seleção do contratado no respectivo certame (Concorrência Pública 002/2015) ou por falhas na definição do projeto licitado; e
- c) a celebração de quatro termos aditivos ao Contrato de Repasse nº 0374162-59/2011 que já elevaram o valor originalmente avençado em R\$ 9.824.462,64, mesmo com a execução das obras ainda estando inferior a 10% do valor desse CR.

Se a obra fosse simples, como alegou o gestor municipal, não haveria a necessidade da celebração de quatro termos aditivos englobando R\$ 9.824.462,64 em alterações sobre o valor original do contrato de repasse, assim como a Procuradoria Municipal não teria amparo legal para emitir parecer sugerindo a exigência de garantia de 8% sobre o valor da proposta do licitante, sob pena de estar induzindo o gestor municipal à prática de restrição à competitividade do certame.

Além de todo o exposto nos campos Fato e Análise do Controle Interno, é imperioso lembrar que a norma legal não exige o estabelecimento dos itens de maior relevância no edital, mas elenca tal exigência entre aquelas que podem fazer parte da habilitação técnica da licitação, nos termos dispostos no art. 30 da Lei 8.666/1993. Ora, se a Prefeitura Municipal de Guarapari exigiu a comprovação de aptidão para a execução de obras pertinentes e compatíveis com o objeto da licitação(*), utilizou-se, obviamente, da

prerrogativa, da discricionariedade, dessa exigência de habilitação insculpida no inciso II do art. 30 da Lei 8.666/1993. Por conseguinte, ao exigir tal comprovação de aptidão, deveria, obrigatoriamente, ter definido as parcelas de maior relevância técnica e de valor significativo, nos termos dos §§ 2º e 3º daquele mesmo artigo. Conforme já relatado, ao não definir quais eram as parcelas de maior relevância técnica e valor significativo da obra, o gestor municipal tornou subjetiva a análise do critério de avaliação da aptidão para a execução de obras pertinentes e compatíveis com o objeto da licitação, contrariando o princípio da objetividade do julgamento da licitação, e ao não definir os parâmetros mínimos para serem atendidos pelos licitantes, o que também elevou os riscos de o contratado não ter capacidade para concluir as obras.

(*) Trecho do campo Fato:

[...] termos da cláusula 5.3 do edital, na qual foram estabelecidas as exigências para a habilitação técnica, em que os responsáveis técnicos pela execução da obra deveriam dispor de certidões de acervo técnico expedidas pelo Conselho Regional de Engenharia e Agronomia – Crea ou pelo Conselho de Arquitetura e Urbanismo – CAU, que comprovassem a “execução de obras pertinentes e compatíveis, de características semelhantes e de complexidade equivalentes ou superiores, com o objeto desta licitação”.

2.2.4. Deficiência do orçamento da obra demonstrada na incompatibilidade entre os quantitativos da planilha orçamentária contratada e os quantitativos definidos no projeto da obra.

Fato

O valor contratado pela Prefeitura Municipal de Guarapari junto à empresa Asle Construtora Ltda. EPP no âmbito do Contrato nº 076/18, referente ao grupo de serviços 25 - Ar Condicionado da planilha orçamentária da obra licitada na Concorrência Pública nº 004/2018, foi de R\$ 6.590.664,28, representando 33,86% do orçamento inicial. Posteriormente, com o segundo termo aditivo ao Contrato nº 076/18, esse grupo de serviços teve o valor alterado para R\$ 6.758.561,28, que passaram a representar 28,59% do orçamento consolidado a partir do referido aditivo.

Diante da representatividade desse grupo de serviços, e de acordo com a metodologia utilizada na verificação dos respectivos preços dos itens, informada anteriormente, foi feito um exame no conjunto de projetos apresentados pela PMG, cuja data de referência é dezembro de 2014, a fim de verificar sua aderência aos respectivos quantitativos fixados na planilha orçamentária referente ao segundo termo aditivo. Tal exame revelou diversas inconsistências entre os quantitativos e as especificações constantes na planilha orçamentária, quando comparados com o projeto, a saber:

- a) Os condensadores, que estão especificados em número de 26 e com 3 capacidades distintas no projeto, compõem 24 itens, distribuídos em 7 capacidades distintas na planilha orçamentária;
- b) A carga térmica total dos condensadores monta a 5.247.095,00 BTUs na planilha orçamentária, enquanto o projeto especifica equipamentos com carga térmica total de

5.752.500,00 BTUs, o que indica uma contratação diversa do projeto, sem que os fundamentos adotados para tal alteração estejam evidentes nos documentos apresentados;

c) Os evaporadores, cujos quantitativos de projeto são 345 distribuídos em 15 especificações distintas, constam como 82 itens de 10 especificações diferentes na planilha orçamentária;

d) A carga térmica contratada dos evaporadores foi de 5.215.640,00 BTUs, enquanto o projeto estabelece 6.110.400,00 BTUs;

e) O item “Unidade renovadora de ar (exaustor) Dimensão= 268x268x174mm(lxpxa) /colarinho ø 100mm Vazão de ar = 130 m³/h/p.e = 5mmca/peso = 2,5kg com veneziana auto fechante na descarga do ar Alimentação elétrica = 220v / 2f+t”, cujo quantitativo projetado foi de 128, consta na quantidade de 98 na planilha orçamentária.

Além de evidenciarem uma deficiência do orçamento contratado, tais inconsistências sinalizam a potencial necessidade de alterações futuras no contrato, seja para adequar o projeto ao orçamento ou vice versa, situação que já atualmente se afigura impossível ante os valores aditivados ao contrato, conforme relatado anteriormente ou, noutra vertente, a supressão de itens de projeto, o que também não encontra respaldo na legislação em razão dos patamares já modificados em relação ao projeto licitado.

Manifestação da Unidade Examinada

O gestor manifestou-se por meio de mensagem eletrônica de 19.08.2019, anexa à qual enviou vários documentos, entre os quais um intitulado Resposta relatório de fiscalização nº 201801427, no qual apresentou as seguintes alegações:

A respeito deste item, é importante mais uma vez informar que a planilha orçamentária contratada, por meio do Segundo Termo Aditivo com a empresa ASLE Construtora LTDA EPP, foi autorizada pela Caixa Econômica Federal, resultando no Termo Aditivo ao Contrato de Repasse nº 766237/2011/MS/CAIXA.

Portanto, as deficiências porventura encontradas na planilha orçamentária foram corrigidas por meio do referido Termo aditivo e modificações nos projetos inicialmente apresentados.

Análise do Controle Interno

A manifestação do gestor não ilide o apontamento, uma vez que se funda na aprovação, pela Caixa, da modificação da planilha orçamentária contratada após o segundo termo aditivo, como se a autorização daquela instituição financeira tivesse o condão de legitimar as inconsistências da referida planilha em relação ao projeto do empreendimento.

Destaca-se que, sem prejuízo da apuração dos critérios adotados pela Caixa para a referida aprovação, é do gestor municipal a responsabilidade principal da exatidão das quantidades licitadas e da sua compatibilidade com o respectivo projeto.

Entendimento diverso atribuiria à Caixa a responsabilidade pela orçamentação das obras que financia, situação incompatível com seu papel de instituição financeira.

2.2.5. Assinatura de aditivo contratual em patamar superior ao permitido em lei, caracterizando desrespeito ao princípio da isonomia pela modificação do objeto inicialmente contratado, ratificando as falhas do gestor municipal na elaboração do projeto e da licitação e evidenciando sua negligência quanto à complexidade da obra.

Fato

Em 20.08.2018, foi firmado o Primeiro Termo Aditivo ao Contrato 076/18 (celebrado entre a PMG e a empresa Asle Construtora Ltda. EPP), com o objetivo de corrigir o endereço da contratada.

Em 07.02.2019, foi firmado o Segundo Termo Aditivo, tendo como objeto a alteração de prazos e modificações no orçamento contratado, cujo valor inicial de R\$ 19.297.595,13 sofreu decréscimos de R\$ 2.794.404,92 (14,48%) e acréscimos de R\$ 7.158.118,58 (37,09%), levando o orçamento a R\$ 23.661.308,81. Tal patamar de modificações configura extrapolação dos limites para alteração contratual fixados no § 1º do art. 65 da Lei 8.666/1993, que são de 25% para construção e 50% para reforma.

Do total de acréscimos, R\$ 2.386.842,76 referem-se a itens constantes da planilha original e R\$ 4.771.275,52 referem-se a itens novos que não estavam previstos na planilha contratada.

Segundo o documento Justificativa Técnica, de 18.10.2018, inserto às fls. 27 e 28 dos autos de nº 25.612-2018 com instrução na PMG, as alterações se devem a:

- Demolições de alvenarias;
- Retirada de heliponto;
- Alterações no projeto arquitetônico; e
- Locação de andaime metálico.

As justificativas apontadas pela prefeitura para promover o aditamento contratual não se coadunam com a prescrição legal, haja vista o parâmetro de alteração adotado ser o de reforma, quando o empreendimento em questão se trata da conclusão de um objeto que, quando veio à propriedade da PMG, contava com partes da estrutura e alvenaria concluídos, mas que teve seu projeto totalmente modificado, com alteração até mesmo do respectivo projeto arquitetônico, assumindo, portanto, o caráter de um novo objeto.

A permissão legal dos limites para alterações em contratos de reforma destina-se a atender imprevistos nesse tipo de serviço, uma vez que seus objetos raramente possuem projetos atualizados, possibilitando riscos de intercorrências cujos resultados podem afetar a integridade da edificação, demandando, portanto, urgência nas soluções. Não é o caso na situação em tela, uma vez que o empreendimento licitado em 2014 já possuía projetos, tanto arquitetônico quanto complementares, sendo que o único serviço surgido durante o curso do contrato de repasse que poderia ter o caráter de imprevisibilidade seria a recuperação estrutural, cuja participação no orçamento licitado em 2018 é de 3,33%.

Os demais fundamentos apresentados como justificativa para a alteração contratual são, de fato, modificações do projeto, haja vista que, embora a obra se encontre em fase de

recuperação estrutural, sem sequer ter iniciado a alvenaria, os acréscimos de itens novos nos grupos de serviços 1- Instalação do canteiro e 4- Estrutura montam a R\$ 2.728.794,46, o que representa 57,58% dos R\$ 4.771.275,52 (24,51% do total contratado inicialmente) em itens novos acrescidos ao contrato. A alteração do contrato nesses patamares configura uma alteração do objeto licitado, em prejuízo ao princípio da isonomia, que deve ser observado nas contratações públicas.

Destaca-se, ainda, que os grupos de serviços que mais tiveram itens novos acrescidos foram aqueles cuja execução está prevista para um horizonte próximo, conforme listagem dos respectivos grupos que segue em ordem de valores de itens novos incluídos no orçamento:

Tabela – Grupos de Serviços da planilha do Contrato 076/18 aos quais foram acrescidos itens novos

Descrição	Valor total de itens novos incluídos (R\$)
Estrutura	2.378.009,58
Pintura	508.541,60
Instalações hidráulicas	463.101,86
Alvenarias e Fechamentos	389.128,83
Instalação do canteiro de obras	350.784,88
Forros	216.658,48
Esquadrias de Madeira	117.112,33
Coberturas e Impermeabilizações	93.480,61
Instalações elétricas	86.088,16
Áreas Externas	68.896,65
Equipamentos Sanitários e Copas	31.943,94
Metais	25.019,27
Sistemas eletrônicos	20.563,32
Limpeza	10.501,25
Esquadrias de Alumínio e Metálicas	7.024,40
Divisórias	2.001,89
Demolições e retiradas	1.053,90
Movimento de terra	970,97
Total	4.771.275,52

Fonte: Segundo Termo Aditivo do Contrato 076/18.

Esse volume de itens novos incluídos no contrato indica uma fragilidade dos orçamentos licitados, o que potencializa o risco da necessidade de celebração de novos aditamentos contratuais no futuro, à medida que as obras avançarem, quando deverão ser iniciados serviços cuja execução atualmente está distante.

Vale lembrar que a licitação de 2018 foi realizada com base em uma análise da Caixa para os projetos licitados em 2015, os quais são diferentes daqueles efetivamente contratados/aditivados e só receberam o devido aval da Caixa em 2019, situação que uma vez mais ressalta o risco que a insubmissão da PMG à disciplina do contrato de repasse provoca na execução do empreendimento.

Os fatos ora relatados:

- caracterizam desrespeito ao princípio da isonomia, devido à modificação do objeto inicialmente contratado e à consequente impossibilidade de empresas eventualmente

interessadas participarem da licitação nas condições que de fato viriam a ser contratadas pela administração pública;

- ratificam as falhas do gestor municipal na elaboração do projeto e da licitação; e

- evidenciam sua negligência quanto à complexidade da obra e sua ineficiência ao fazer com que R\$ 5.015.380,34 se encontrem em conta bancária, haja vista que apenas 9,57% da obra foi realizada após quase oito anos da celebração do contrato de repasse e mais de seis anos e meio da transferência de R\$ 3.500.000,00 pelo governo federal.

Manifestação da Unidade Examinada

O gestor manifestou-se por meio de mensagem eletrônica de 19.08.2019, anexa à qual enviou vários documentos, entre os quais um intitulado Resposta relatório de fiscalização nº 201801427, no qual apresentou a seguinte alegação:

[...] dessa forma, não assiste razão os auditores, visto que na literalidade do Contrato de Prestação de Serviço nº 076/2018, constitui como objeto do presente contrato a CONCLUSÃO E AMPLIAÇÃO DA UNIDADE ESPECIALIZADA EM SAÚDE (HOSPITAL E MATERNIDADE).

Conforme parecer técnico da Secretária Adjunta da SEMAP, o contrato em tela não se refere a uma obra nova e sim à uma edificação existente a ser adaptada para receber um hospital, por isso se enquadra como reforma.

Ademais, todos os pontos alegados transcritos acima, não condizem com a realidade visto que foi utilizada parte da estrutura já construída, sendo devidamente ampliada a construção a fim satisfazer a edificação pretendida.

Conforme bem salientado no parecer jurídico de autoria da Procuradora Municipal, a cláusula Décima Segunda do contrato prevê que:

12.1 – O Contrato poderá ser alterado, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

b. quando necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos em lei;

Ademais, o artigo 65, inciso I, alínea “b”, §1º da Lei 8.666/1993, prevê tal possibilidade do aludido aditamento.

Nesse passo, denota-se que o Município agiu plenamente dentro da legalidade, visto que a área técnica entendeu o objeto do contrato como reforma, podendo por este motivo alcançar até 50% (cinquenta por cento) de acréscimo dos itens planilhados e, ainda por serem os itens novos acrescidos todos referenciados com valores registrados no SINAPI – Sistema Nacional de pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil, sendo aplicado o mesmo percentual de desconto, ofertado aos demais itens pela contratada na licitação, o qual sagrou-se vencedora, não implicando alteração de vantagem obtida na contratação original.

Análise do Controle Interno

Uma vez mais, a manifestação do gestor municipal não ilide a constatação apontada, haja vista a insistência em qualificar como reforma um empreendimento que, de fato, é uma construção nova, já que todo o remanescente do imóvel desapropriado se restringe à

estrutura de concreto que já havia sido edificada pelo Hospital Meridional Guarapari S.A., ainda assim, com necessidade de recuperação, não havendo, portanto, o caráter de imprevisibilidade das reformas. Tratar-se-ia de reforma se o Hospital Maternidade Cidade Saúde já estivesse construído e o gestor municipal estivesse realizando ação para corrigir algum problema imprevisto na obra construtiva, por exemplo. Não é o caso.

Para melhor compreensão, a situação em tela pode ser sintetizada como a execução de uma obra a partir da conclusão da sua estrutura, o que, certamente, não demandaria adaptações da ordem de 37,09%, caso os projetos e respectivos orçamentos fossem detalhados com a atenção que merecem as obras públicas.

Admitir-se o caráter de reforma para o empreendimento sob análise foge completamente à razoabilidade, na medida em que, em última análise, se estaria admitindo a utilização de R\$ 23.661.308,81 para se reformar um bem de R\$ 2.900.000,00.

3. Conclusão

Com base nos exames realizados acerca da construção/conclusão do Hospital Maternidade Cidade Saúde em Guarapari/ES, objeto do Contrato de Repasse nº 0374162-59/2011, opina-se no sentido de que a conveniência da utilização dos recursos públicos previstos nesse instrumento não foi demonstrada pelos seus signatários. Ademais, conclui-se que a aplicação de recursos federais em tal empreendimento é de alto risco, o que exige análise criteriosa do Ministério da Saúde quanto ao prosseguimento dessa avença, especialmente por causa da identificação das seguintes falhas/situações:

- Ausência de demonstração da necessidade de construção do hospital e da adequabilidade do projeto às reais necessidades locais;
- Risco à efetividade do emprego dos R\$ 23.824.462,64 previstos para o contrato de repasse, devido à ausência de demonstração das fontes de recursos para mobiliar e equipar o hospital e, principalmente, mantê-lo em funcionamento após a conclusão da obra;
- Ausência de estudo com estimativas dos recursos financeiros, humanos e materiais necessários ao funcionamento do hospital, com destaque para a intenção do gestor municipal em utilizar-se de valor de convênio firmado com o governo estadual em outro hospital, sem que haja compromisso assumido oficialmente para a transferência do convênio para o hospital em construção;
- Indefinição do formato da gestão do hospital, com sinalização da possibilidade de que seja mediante terceirização ou parceria público privada, sem que tenha sido demonstrada a vantagem da adoção de uma dessas modalidades em detrimento da gestão direta pela administração pública;
- Ausência de estudos (Plano Diretor Hospitalar) que buscassem adaptar a estrutura física do hospital privado já existente e demonstrar a adequabilidade da localização do hospital, com base nas demandas públicas que se pretendem atender no Hospital Maternidade Cidade Saúde;

- Execução de apenas 9,57% do objeto após quase oito anos da celebração do contrato de repasse, sinalizando pela dificuldade dos gestores em realizar a obra;
- Início da obra e realização de serviços posteriores sem autorizações prévias da Caixa, o que, apesar de não caracterizar descumprimento das normas vigentes à época, representou imprudência na gestão de recursos públicos, impactando no andamento de três processos licitatórios e prejudicando a evolução do contrato de repasse;
- Assinatura de aditivo contratual em patamar superior ao permitido em lei, caracterizando desrespeito ao princípio da isonomia pela modificação do objeto inicialmente contratado, ratificando as falhas do gestor municipal na elaboração do projeto e da licitação e evidenciando negligência quanto à complexidade da obra;
- Sobrepreço por superestimativa de quantidades no valor de R\$ 577.171,01, que pode se tornar superfaturamento, a persistirem as incompatibilidades entre os quantitativos orçados e os constantes no projeto e caso ocorram os pagamentos respectivos; e
- Deficiência do orçamento da obra demonstrada na incompatibilidade entre os quantitativos da planilha orçamentária contratada e os quantitativos definidos no projeto da obra.

Vale registrar que o valor médio fixado no orçamento estadual do Espírito Santo em 2018 para as despesas com manutenção da rede hospitalar foi de R\$ 37.209.721,83 por unidade hospitalar, sendo que o valor total fixado no orçamento municipal de Guarapari/ES para as despesas com assistência hospitalar e ambulatorial foi de R\$ 21.457.394,66 naquele exercício, ou seja, 57,67% daquele valor ($R\$ 21.457.394,66 \div R\$ 37.209.721,83$), o que, a depender do porte do Hospital Maternidade Cidade Saúde, pode representar risco de o gestor municipal não dispor de orçamento para manter o hospital após a conclusão da obra. Cumpre lembrar que enquanto o governo federal transferiu 18,62% do valor sob sua responsabilidade no Contrato de Repasse nº 0374162-59/2011, a Prefeitura Municipal de Guarapari/ES depositou somente 4,79% da sua contrapartida.

Também há que se recordar que um dos principais argumentos do gestor municipal que justificariam a necessidade de construção do Hospital Maternidade Cidade Saúde seria a insuficiência da capacidade de prestação de serviços no Hospital Infantil Francisco de Assis – Hifa, os quais seriam transferidos para o novo hospital, assim como o Convênio nº 015/2014, que atualmente custeia os serviços prestados no Hifa. Todavia, não foi demonstrada qual seria a fonte de custeio dessa maior oferta de serviços aos pacientes infantis, não foi apresentado documento oficial do governo estadual e do Hifa se comprometendo a transferir o objeto do Convênio nº 015/2014 para o Hospital Maternidade Cidade Saúde, tampouco foi indicado como seriam custeados os demais serviços que seriam prestados no hospital em obra. Além disso, o valor informado pelo gestor municipal que seria concernente à transferência do convênio do Hifa para o Hospital Maternidade Cidade Saúde foi calculado com base em dezoito meses, sendo que o orçamento público é anual, assim como os valores referenciados neste relatório, extraídos dos orçamentos estadual e da Prefeitura Municipal de Guarapari.

Por todo o exposto, a evolução contratual verificada evidencia a ineficiência da gestão pública quanto aos R\$ 5.015.380,34 (saldo atualizado) que se encontravam na conta específica do contrato de repasse quando desta fiscalização, cujas transferências da União

para a conta ocorreram há mais de seis anos e meio, sendo uma de R\$ 2.000.000,00 em 01.02.2013 e outra de R\$ 1.500.000,00 em 27.02.2013, de modo que esses recursos poderiam ter sido destinados a outros fins públicos em benefício da população. Tal fato pode ser explicado por reiteradas execuções da Prefeitura Municipal de Guarapari/ES sem a devida análise prévia da Caixa e pela incapacidade do gestor municipal em garantir uma qualidade do orçamento contratado, fatores que contribuíram para que o objeto contratado se encontrasse com apenas 9,57% de realização em agosto de 2019, após quase oito anos da celebração da avença, reforçando os riscos de o gestor municipal ter dificuldade ou impossibilidade de concluir e operar o Hospital Maternidade Cidade Saúde.

Diante de todo o exposto, visando à adoção das providências cabíveis, cabe:

- a) ao Ministério da Saúde avaliar a necessidade da construção e operação do hospital, de modo a evitar que venha futuramente a ser mais uma entre centenas de unidades de saúde brasileiras abandonadas, subutilizadas ou ineficientes, o que aumentaria o desperdício de recursos públicos; e
- b) aos demais órgãos competentes utilizar este relatório em eventual instrução processual para apuração das responsabilidades dos agentes públicos responsáveis pela celebração do Contrato de Repasse nº 0374162-59/2011, devido às condições ora relatadas, que impõem altos riscos ao sucesso do empreendimento.

Superintendente da Controladoria Regional da União no Estado do Espírito Santo

Anexo 1 - Manifestação do gestor acerca da constatação 2.2.3

2.2.3. Estabelecimento de critério de habilitação técnica incompatível com o grau de complexidade do empreendimento, em descumprimento de dispositivos legais.

De acordo com os fatos narrados do relatório, verificou-se a participação de doze interessados, sendo que apenas um foi inabilitado, tendo sido exigido pelo item 5.3 do edital que os responsáveis técnicos pela execução da obra deveriam dispor de certidões de acervo técnico expedidas pelo Conselho Regional de Engenharia e Agronomia – Crea ou pelo Conselho de Arquitetura e Urbanismo – CAU, que comprovassem a “execução de obras pertinentes e compatíveis, de características semelhantes e de complexidade equivalentes ou superiores, com o objeto desta licitação”.

Em suma, o relatório aponta que o gestor municipal, ao determinar que o atestado de capacidade técnica deveria comprovar a execução de obras pertinentes e compatíveis, de características semelhantes e de complexidade equivalentes ou superiores com o objeto da licitação, descumpriu os parágrafos 1º e 2º do Art. 30 da lei 8.666/1993.

Tal alegação fundamenta-se em suposto aumentado dos riscos de as licitantes não deterem a capacidade técnica necessária para executar toda a obra, pela ausência de exigência de parcelas de maior relevância técnica e valor significativo da obra, e parâmetros mínimos para serem atendidos pelos licitantes.

Ainda, alega o relatório que o gestor municipal impôs risco desnecessário à administração pública em razão da natureza do empreendimento licitado, ressaltando que a construção hospitalar tem inúmeros parâmetros para atendimento e diversas interfaces de projeto, demandando executores com um mínimo de capacidade técnica para sua correta execução.

Sobre os questionamentos, passamos a esclarecer:

A Lei de Licitações, em seu Art. 30, § 1º, “I”, e ainda §§ 2º e 3º, assim leciona:

*Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:
[...]*

*§ 1º A comprovação de aptidão referida no inciso II do "caput" deste artigo, no caso das licitações pertinentes a obras e serviços, será feita por atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes, limitadas as exigências a:
(Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)*

I - capacitação técnico-profissional: comprovação do licitante de possuir em seu quadro permanente, na data prevista para entrega da proposta, profissional de nível superior ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, limitadas estas exclusivamente às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação, vedadas as exigências de quantidades mínimas ou prazos máximos; (Incluído pela Lei nº 8.883, de 1994)

[...]

§ 2º As parcelas de maior relevância técnica e de valor significativo, mencionadas no parágrafo anterior, serão definidas no instrumento convocatório. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

§ 3º Será sempre admitida a comprovação de aptidão através de certidões ou atestados de obras ou serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior.

Data máxima vênua, esta Administração entende como desarrazoada a manifestação da Controladoria Regional da União no Estado do Espírito Santo, uma vez que esta findou-se em analisar os parágrafos 1º e 2º do Art. 30 da Lei 8.666/1993, ignorando a previsão expressa do parágrafo 3º, onde a lei determina que “será SEMPRE admitida a comprovação de aptidão através de certidões ou atestados de obras ou serviços SIMILARES de complexidade tecnológica e operacional EQUIVALENTE OU SUPERIOR.”

Seguindo esta linha a Administração pautou a elaboração do Edital de Concorrência Pública 004/2018, visando tão somente, resguardar os princípios da legalidade, do melhor interesse público, da ampla concorrência, entre outros que preservam o caráter competitivo do certame.

É preciso frisar que “é vedado aos agentes públicos ‘admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, (...) ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato (...)’ (Lei 8.666/1993, art. 3º, § 1º, inciso I) ”.

Ademais, esta Administração sempre regulou suas condutas observando as decisões das Cortes de Contas do Estado do Espírito Santo e da União, que vem discorrendo sobre o assunto com clareza, como pode ser observado nos Acórdãos abaixo:

ACÓRDÃO TCE/ES-349/2018 - SEGUNDA CÂMARA

Trata-se de DENÚNCIA formulada por cidadão a relatar supostas irregularidades ocorridas na Prefeitura de Bom Jesus do Norte.

III - RELATÓRIO DE AUDITORIA ESPECIAL RA-E 29/2011

Trata esse relatório de auditoria de fiscalização no Contrato nº 088/2010 – Contratação de empresa especializada para realização de drenagem pluvial das ruas do centro de Bom Jesus do Norte, firmado com (...), no valor de R\$1.430.333,84.

III.5. Capacidade Técnico-profissional:

O achado de auditoria é assim descrito na ITI 157/2012: “Observe-se que, embora o parecer (fl. 259 do Doc. 01) elaborado pelo engenheiro (...) não tenha sido apontado, na ata do dia 28/06/2010, quando da continuação dos trabalhos da CPL (fl. 270 do Doc. 01), como fundamental para a inabilitação, o mesmo considerou a

empresa (...) sem a devida capacidade técnica, por não ter comprovado (por meio das Certidões de Acervo Técnico apresentadas) ter, em seu quadro, profissionais que já tivessem executado pavimentação em paralelepípedo. Considerando que a execução deste tipo de pavimentação é similar à da pavimentação com blocos de concreto (em ambos os casos, os elementos sendo assentados sobre colchão de areia), esta exigência específica apresenta-se impertinente, podendo ter restringido a participação de outras interessadas no certame. Verifica-se a existência, dentre os certificados apresentados para o engenheiro (...), um dos responsáveis técnicos da empresa(...), do certificado CAT nº 595/2009, comprovando a execução de 3.650 m² de pavimentação em blocos de concreto sobre colchão de areia. Desta forma, a equipe constatou que a jurisdicionada não respeitou as limitações imposta pela Lei nº 8.666/93, quanto à habilitação técnica das empresas participantes do certame, ao não aplicar fielmente o inciso I do § 1º do art. 30 da referida lei. Vale ressaltar que o estabelecimento de cláusulas impertinentes tem o condão, invariavelmente, de restringir o caráter competitivo das licitações, uma vez que tais circunstâncias costumam fazer com que vários interessados abandonem o pleito ou, no caso de persistirem, sejam injustificadamente inabilitadas. Nesta licitação observou-se que, de um total de 3 empresas que retiraram o edital, apenas 2 formularam propostas, sendo uma delas inabilitada, indevidamente, como exposto anteriormente. Pelo todo acima exposto, a administração incorreu, ainda, na infringência ao art. 3º da Lei das Licitações.

Segundo consta às fls. 2.189, a (...)apresentou Certidão de Acervo Técnico – CAT 595/2009, onde comprova a execução de pavimentação com blocos de concreto sobre colchão de areia, 3.850 m², entretanto, a despeito disso, foi desclassificada por não atender a qualificação técnica de execução de calçamento com paralelepípedo.

Ao assim proceder deixou de ponderar em relação à aptidão e complexidade do serviço a ser executado, com ofensa ao art. 30, II, Lei 8.666/93), observando que das duas empresas restantes no procedimento, tal critério inabilitou uma delas, prejudicando a concorrência.

Mantida pois a irregularidade diante da grave infração à norma legal.

ACÓRDÃO TCE/ES-1265/2016 - PLENÁRIO

Trata-se de representação formulada pelo Sindicato das Indústrias de Construção Civil do Estado do Espírito Santo (SINDUSCON/ES) em que foram narrados indícios de irregularidades no Edital de Concorrência Pública 4/2013, por meio do qual o Município de São Mateus instaurou procedimento visando à contratação de empresa especializada em engenharia para execução de sistema de drenagem pluvial (...)

II.2.1 Restrição do caráter competitivo da licitação

II.2.1.1 Exigência de apresentação de atestado referente a serviço de baixa relevância

Em análise ao item 3.1.5.3 do edital CP 4/2013, que listou os serviços exigidos a título de comprovação de capacidade técnica, a área técnica concluiu que, de um total de 12 serviços elencados, 10 possuíam valor abaixo de 4% do total orçado, não revelando, portanto, valor significativo ou relevância que justificasse a presença de tais exigências.

Assim como o Núcleo de Engenharia e Obras Públicas, entendo que tais exigências contrariam o inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal e a Lei 8.666/93, em especial por não estarem em harmonia com os critérios de “valor significativo” e de “maior relevância” do objeto da licitação expressamente previstos no inciso I, do §1º do art. 30 da Lei 8.666/93.

Ademais, mostrou-se expressiva a quantidade de serviços a serem comprovados pelos licitantes – 10 de um total de 12 – o que não apenas restringe o universo de potenciais interessados na licitação, como pode servir de artifício ao direcionamento do resultado da licitação.

É importante mencionar que esta representação foi interposta pelo Sindicato das Indústrias da Construção Civil do Estado que qualificou as exigências como excessivas, irrelevantes, abusivas, absurdas, desproporcionais e infundadas quando comparadas ao objeto licitado. Destacou, ainda, que as restrições extravasam os preceitos do procedimento licitatório e valorizam aspectos irrisórios da contratação, além de excluírem do certame licitantes com a expertise necessária à boa realização do objeto, empresas com vasta experiência em licitações na área de obras e serviços de engenharia e que, por isso, geram excessiva discriminação que macula e nulifica todo o procedimento.

(...)

Inexistindo justificativa para mais esta irregularidade, encampo o entendimento técnico e ministerial.

No mesmo sentido, segue a jurisprudência do Tribunal de Contas da União:

ACÓRDÃO 2066/2016-PLENÁRIO

Enunciado

A inserção de cláusulas atinentes à qualificação técnica que vedem ou restrinjam a apresentação de atestados técnicos relativos a determinadas tipologias de obras ou serviços de engenharia contraria o art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993 e o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal.

Resumo

[...]

Em síntese, alegara a representante irregularidades na habilitação da empresa vencedora, tendo em vista a aceitação de atestados de serviços similares, em desrespeito aos requisitos estipulados no edital, e a não demonstração da capacidade técnica da licitante, “pois os atestados apresentados não tratariam de pavimentos aeroportuários, e sim de piso industrial, não possuindo a resistência mínima de concreto exigida no edital”. Analisando o ponto, após a realização das oitivas regimentais, anotou o relator que, de fato, “o edital da Concorrência 2/2015 previu a comprovação da capacidade técnico-operacional em obras de infraestrutura e pavimentação aeroportuária, além de especificar, para

determinados itens, a execução em pistas de pouso e decolagem, bem como em pátio de estacionamento de aeronaves”. Sobre o assunto, registrou que, em regra, “não se admite atrelar os atestados a um tipo especial de obra, conforme evidenciado no Acórdão 1502/2009 – Plenário: ‘9.1.4. em futuras licitações, aceite a comprovação de capacitação técnica proveniente de obras diferentes daquela licitadas, passando a ter como critério a semelhança entre os serviços a serem comprovados, e não as obras em que foram executados, por exemplo, abstendo-se de recusar serviços semelhantes prestados em obras ferroviárias ou de vias urbanas quando da comprovação de qualificação para executar obras rodoviárias;’”. No caso concreto, prosseguiu, “não me parece, de acordo com a manifestação da unidade especializada, que o objeto em exame encaixe-se em exceção a esse entendimento, pois, como visto, trata-se de serviço de engenharia com complexidade técnica semelhante, independente do objeto, e nem mesmo nos certames promovidos pela Infraero é usual a exigência”. Nesses termos, e considerando que a irregularidade não comprometera a competitividade da licitação, acolheu o Plenário a proposta do relator para considerar parcialmente procedente a representação, dando ciência ao DER/ES, de modo a evitar a repetição das falhas em futuros certames patrocinados com recursos federais, de que “a inserção de cláusulas relativas à qualificação técnica que vedem ou restrinjam a apresentação de atestados técnicos relativos a determinadas tipologias de obras ou serviços de engenharia contraria o art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei 8.666, de 1993, o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e a jurisprudência do TCU, a exemplo dos Acórdãos 1733/2010 e 1502/2009, do Plenário”.

ACÓRDÃO 1567/2018-PLENÁRIO

Enunciado

Caracteriza restrição à competitividade da licitação a exigência, como critério de habilitação, de atestado de qualificação técnica comprovando experiência em tipologia específica de serviço, salvo se imprescindível à certeza da boa execução do objeto e desde que devidamente fundamentada no processo licitatório.

Excerto Voto:

[...]

9. Nesses termos, dentre outras medidas, considero adequada a proposição de se determinar ao Ministério da Saúde que providencie a anulação dos referidos Pregões Eletrônicos para Registros de Preços (PE SRP) 35/2017 e 36/2017, sob pena de potencializar sérios riscos de sobrepreço nesses certames, tendo em vista as razões técnicas que a seguir resumo:

[...]

vi) a exigência do subitem 17.1.3 do termo de referência do PE SRP 35/2017 impondo que o licitante tenha prestado serviços utilizando exatamente o mesmo modelo de referência a ser utilizado no objeto a ser contratado, sem a devida justificativa do motivo de não serem aceitos outros modelos de referência ou tecnologias que eventualmente guardem alguma similaridade com aquele, tem potencial de restringir a competição e afronta o art. 30, inciso II, da Lei 8.666/1993, bem como a jurisprudência desta Corte (Acórdãos 134/2017, 1.742/2016 e 1.585/2015, todos do Plenário, dentre outros)

[...]

9.3. assinar prazo de 15 (quinze) dias para que o Ministério da Saúde, com fundamento no artigo 71, inciso IX, da Constituição Federal, c/c artigo 45 da Lei 8.443/992, adote as seguintes medidas, necessárias ao exato cumprimento da lei:

9.3.1. anule o Pregão Eletrônico para Registro de Preços 35/2017, na forma do art. 49, caput, da Lei 8.666/1993, e declare a nulidade do contrato administrativo dele decorrente, em razão do disposto no art. 49, § 2º, e na forma do art. 59, todos daquela mesma Lei, devendo ser devolvida a parcela do objeto recebida e ressarcidos os pagamentos eventualmente recebidos pelos contratados aos cofres do Tesouro Nacional;

9.3.2. anule o Pregão Eletrônico para Registro de Preços 36/2017, na forma do art. 49, caput, da Lei 8.666/1993, e declare a nulidade do contrato administrativo dele decorrente, em razão do disposto no art. 49, § 2º, e na forma do art. 59, todos daquela mesma Lei, devendo ser devolvida a parcela do objeto recebida e ressarcidos os pagamentos eventualmente recebidos pelos contratados aos cofres do Tesouro Nacional;

9.4. dar ciência ao Ministério da Saúde sobre as seguintes impropriedades:

9.4.1. a exigência do subitem 17.1.3 do termo de referência do PE SRP 35/2017, que impõe ao licitante ter prestado serviços utilizando exatamente o mesmo modelo de referência a ser utilizado no objeto, sem justificar o motivo de não serem aceitos outros modelos de referência ou tecnologias que eventualmente guardem similaridade com aquele, possivelmente restringe a competição e afronta o art. 30, inciso II, da Lei 8.666/1993, bem como a jurisprudência desta Corte, a exemplo dos Acórdãos 134/2017, da relatoria do Ministro Benjamin Zymler, 1.742/2016, da relatoria do Ministro Bruno Dantas, e 1.585/2015, da relatoria do Ministro-Substituto André de Carvalho, dentre outros;

ACÓRDÃO 301/2017-PLENÁRIO

Enunciado

A exigência de atestado de capacidade técnica para itens específicos deve ser condição excepcional, fundamentada na relevância particular do item para a consecução do empreendimento e, ainda, no fato de ser item não usual no tipo de serviço contratado.

Resumo

O TCU apreciou representação formulada por empresa licitante em face de supostas irregularidades relacionadas à realização, pela Petrobras Distribuidora S. A., de certame na modalidade carta convite eletrônica, cujo objeto era a prestação de serviços de gerenciamento de risco nos transportes rodoviário, fluvial e marítimo de produtos BR.

[...]

O relator registrou que “a habilitação técnica baseada apenas nos principais itens da obra ou serviço é, nas situações ordinárias, a que mais se harmoniza com os preceitos constitucionais e com o princípio da ampla concorrência nas licitações públicas. A exigência de atestado para itens específicos deve ser condição excepcional, fundamentada na relevância particular daquele item para a consecução do empreendimento e, ainda, quando o item não for usual no tipo de serviço contratado”. Sendo assim, o relator concluiu que houve um exagero nas exigências técnicas de habilitação dos concorrentes, o que seria suficiente para macular em definitivo o certame, sobretudo porque verificou que, após a fase da avaliação técnica, restara apenas uma proposta de preços a ser considerada. Ao final, o relator, com a anuência do Colegiado, propôs conhecer da representação e considerá-la parcialmente procedente; assinar prazo para que a Petrobras Distribuidora S. A. adote providências necessárias à anulação da carta convite eletrônica, “em face da violação ao art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, configurada pelo estabelecimento de critérios de habilitação técnica não restritos às parcelas tecnicamente ou economicamente relevantes do objeto”; bem como esclarecer à Petrobras Distribuidora S.A. que “a fixação dos critérios de habilitação técnica do novo certame a ser realizado deverá observar a restrição constante do art. 58, inciso II, da Lei 13.303/2016”.

Ora, em que ilegalidade incorreu esta Administração em cumprir plenamente a lei geral de licitações e a jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo e da Corte de Contas da União?

Resta claro tanto na Lei de Licitações, como na jurisprudência pátria, que a exigência de itens de maior relevância não figura como regra, mas sim como exceção, devendo ser motivada pelo agente público quando adotados em editais licitatórios, sob pena de configurarem prejuízo a competitividade, requisito fundamental à manutenção da melhor proposta.

Outrossim, esta superintendência apenas acusa a Administração de não definir os itens de maior relevância, sem, contudo, embasar quais seriam tais itens. Em análise à planilha do certame em comento, pode-se concluir que os itens listados se referem a execução de serviços de construção civil recorrentes às empresas do ramo.

A doutrina e jurisprudência são unânimes em afirmar, que, para ser considerada como parcela de maior relevância técnica, deve existir um vínculo de pertinência daquela parcela eleita com o objeto global da licitação, a justificar aquela opção.

Neste sentido, cita-se o doutrinador Marçal Justen Filho:

Tal determinação destina-se a assegurar o vínculo de pertinência entre a exigência de experiência anterior e o objeto licitado. A essência da questão reside em que a comprovação de experiência anterior como requisito de habilitação não se justifica por si só. Trata-se de condicionamento de natureza instrumental, destinado a restringir a participação no certame aos sujeitos que detenham condições de executar o objeto licitado. Assim, a comprovação da experiência anterior fundamenta a presunção de que o sujeito dispõe de conhecimento e habilidade técnico-empresariais para executar satisfatoriamente a futura contratação. (grifo nosso)

Neste sentido, a área técnica após pesquisa de construções similares, concluiu tratar-se de edificação de grande porte, contudo, com itens semelhantes em complexidade à demais obras, tais como de construção de edifícios residenciais, comerciais, construção de obras públicas de maior escala.

Sendo assim, o objeto global do certame, qual seja, a conclusão e ampliação de unidade especializada em saúde (hospital e maternidade), não se distingue de outros objetos de construção civil a ponto de ensejar a diferenciação de itens da planilha, pois seus itens são de complexidade recorrente na construção civil.

Deste modo, o questionamento por parte desta superintendência de ausência de itens de maior relevância no edital não se mostra razoável, principalmente se analisado o caráter restritivo de tal exigência, como preceitua o Acórdão 2079/2014 da Segunda Câmara do Tribunal de Contas da União, de relatoria de ANA ARRAES, em sede de representação, quando assim discorre:

Enunciado

A habilitação técnica com base apenas no principal da obra é, nas situações ordinárias, a sistemática que mais se harmoniza com os preceitos constitucionais e com o princípio da ampla concorrência nas licitações públicas. A exigência de atestado para itens específicos deve ser condição excepcional, fundamentada na relevância particular daquele item para a consecução do empreendimento e, ainda, quando o serviço não for usual naquela tipologia de obra.

Excerto Voto:

9. *Entretanto, no caso em exame, o quesito para habilitação técnica criticado pelo representante não pode ser considerado irregular.*

10. *O entendimento firme do TCU sobre a matéria, consolidado na Súmula 263/2011, é de que as exigências para habilitação técnica devem se limitar às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado.*

11. *É importante notar que a prática disseminada na Administração Pública é a exigência de quantitativos mínimos para cada um dos serviços técnica e economicamente relevantes. Essa lógica, contudo, constitui verdadeira distorção ao objetivo maior do processo de qualificação técnica, que, nos termos constitucionalmente previstos, "somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações."*

(Constituição Federal, art. 37, inciso XXI). O objetivo da Administração Pública é assegurar que as pretendentes à contratação detenham expertise suficiente para execução do objeto, o que pode ser atendido, na maioria das vezes, pela comprovação da prévia realização de obras similares. A exigência de atestado para itens específicos deve ser condição excepcional, fundamentada na relevância particular daquele item para a consecução do empreendimento e, ainda, quando o serviço não for usual naquela tipologia de obra.

12. *A jurisprudência deste Tribunal tem evoluído, e decisões recentes demonstraram tendência a um entendimento de que a qualificação técnica deve se dar com base apenas no principal da obra (acórdãos 2.992/2011 e 222/2013, ambos do Plenário). Pela pertinência, é relevante transcrever trecho da primeira deliberação citada (destaques acrescidos) :*

"9.3. determinar à Infraero que, com base no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 e no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal:

9.3.1. verifique a estrita necessidade de solicitar atestados de capacidade técnico-operacional e profissional para comprovação de experiência dos licitantes em serviços ou itens específicos da obra, limitando tais exigências, nas situações ordinárias, à expertise na execução de obras similares ou equivalentes tidas como um todo, por desnecessária restrição à competitividade do certame, em respeito ao art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/93;"

13. *Reitero, portanto, que a habilitação técnica com base apenas no principal da obra é, nas situações ordinárias, a sistemática que mais se harmoniza com os preceitos constitucionais e com o princípio da ampla concorrência nas licitações públicas. Acórdão:*

9.1. conhecer da representação e considerá-la improcedente;

[...]

9.3. arquivar os autos.

Por fim, registra-se que a licitação foi amplamente disputada e dela participaram 12 (doze) empresas, sendo apenas 1 (uma) inabilitada, o que por certo garantiu ampla participação, permitindo à diversas empresas, que comprovaram sua capacidade técnico operacional por meios das planilhas exigidas conjuntamente com o atestado de capacidade técnico profissional, no item 5.3.1 do Edital, que por sua vez foram examinadas pelo membro técnico (engenheiro civil) da Comissão de Licitação, sendo comparados os itens nelas apresentados com os itens da planilha do certame. .