

Relatório de Demandas Externas

Número do relatório: 201600051

Unidade Examinada: MUNICIPIO DE RONDONOPOLIS

1. Introdução

Este Relatório trata do resultado de ação de controle desenvolvida em função de situações presumidamente irregulares, ocorridas na construção de obra de pronto atendimento – UPA 24h em Rondonópolis – MT, apontadas ao Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União - CGU, que deram origem ao Processo nº 00212.000432/2015-10.

A fiscalização teve como objetivo principal analisar os custos e a regularidade dos pagamentos realizados por conta do Contrato nº 4.609/2011, celebrado em 21 de dezembro de 2011 entre o Município de Rondonópolis – MT e a empresa SP Martins ME – CNPJ 04.307.089/0002-75 (vencedora da Concorrência Pública nº 09/2011 que deu origem ao referido contrato).

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 27 de setembro de 2016 a 29 de setembro de 2016 sobre a aplicação de recursos federais do programa 2015 – Aperfeiçoamento do Sistema Único de Saúde (Sus) / 12L4 – Construção e Ampliação de Unidades de Pronto Atendimento – UPA no município de Rondonópolis/MT.

Os exames foram realizados em estrita observância às normas de fiscalização aplicáveis ao Serviço Público Federal, tendo sido utilizadas, dentre outras, técnicas de inspeção física e registros fotográficos, análise documental e comparação de valores contratados com os preços oficiais.

Os executores dos recursos federais foram previamente informados sobre os fatos relatados, tendo se manifestado em 30 de novembro de 2016, cabendo ao Ministério supervisor, nos casos pertinentes, adotar as providências corretivas visando à consecução das políticas públicas, bem como à apuração das responsabilidades.

1.1. Informações sobre a Ação de Controle

Ordem de Serviço: 201600051

Número do Processo: 00210.000432/2015-10

Município/UF: Rondonópolis/MT

Órgão: MINISTERIO DA SAUDE

Instrumento de Transferência: Fundo a Fundo ou Concessão

Unidade Examinada: MUNICIPIO DE RONDONOPOLIS

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 1.950.000,00

2. Resultados dos Exames

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

2.1 Parte 1

Os fatos apresentados a seguir destinam-se aos órgãos e entidades da Administração Pública Federal - **gestores federais** dos programas de execução descentralizada. A princípio, tais fatos demandarão a adoção de medidas preventivas e corretivas por parte desses gestores, visando à melhoria da execução dos Programas de Governo ou à instauração da competente Tomada de Contas Especial, as quais **serão monitoradas** pela Controladoria-Geral da União.

2.1.1. UPA 24h em funcionamento parcial, cuja obra ainda não foi totalmente concluída.

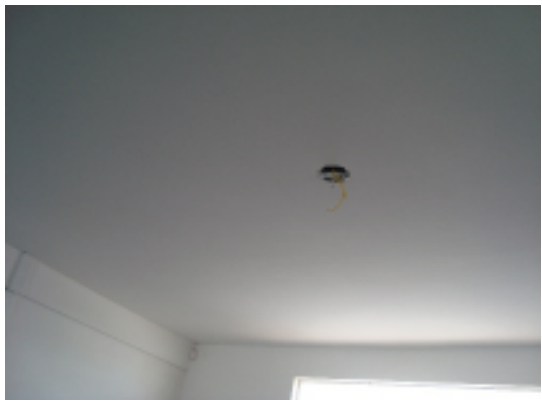
Fato



A execução físico-financeira apresentada pela Prefeitura de Rondonópolis – MT, baseada nas planilhas de medições e processos de pagamentos, indica estágio de execução de 96,59%.

Em companhia do fiscal responsável pelo Contrato de nº 4609/2011, no dia 29 de setembro de 2016, foi realizada visita “in loco” à Unidade de Pronto Atendimento - UPA 24 horas, denominada de Pronto Atendimento Dr. Bolívar Amancio de Carvalho, tendo sido identificado que ainda faltam alguns pequenos serviços para a finalização da obra, tais como a colocação de alguns acessórios (torneiras, soquetes, espelhos de tomadas). As fotos seguintes retratam algumas das situações encontradas:

Registros fotográficos realizados em 29 de setembro de 2016.

	
<p>UPA 24 horas, Rondonópolis (MT). Ausência de espelho de tomada no Setor Administrativo. Foto tirada em 29 de setembro de 2016.</p>	<p>UPA 24 horas, Rondonópolis (MT). Cuba sem torneira, sem sifão e escorada com cabo de madeira no Sanitário Masculino de Funcionários. Foto tirada em 29 de setembro de 2016.</p>

	
<p>UPA 24 horas, Rondonópolis (MT). Ausência de luminária na Sala de Almozarifado. Foto tirada em 29 de setembro de 2016.</p>	<p>UPA 24 horas, Rondonópolis (MT). Registro de água não finalizado no Setor de Lavanderia. Foto tirada em 29 de setembro de 2016.</p>

	
<p>UPA 24 horas, Rondonópolis (MT). Registro de água não finalizado no Vestiário de Funcionárias. Foto tirada em 29 de setembro de 2016.</p>	<p>UPA 24 horas, Rondonópolis (MT). Ausência de espelho de tomada na Sala de Classificação de Risco. Foto tirada em 29 de setembro de 2016.</p>

Também foi detectada a necessidade de reparos de algumas patologias surgidas na obra, nos termos da Lei 8.666/93, art. 67, conforme ilustra as fotos seguintes:

	
<p>UPA 24 horas, Rondonópolis (MT). Tomada não parafusada na Sala de Repouso Médico Masculino. Foto tirada em 29 de setembro de 2016.</p>	<p>UPA 24 horas, Rondonópolis (MT). Trincas na pintura do teto na Área de Armazenamento e Controle. Foto tirada em 29 de setembro de 2016.</p>
	
<p>UPA 24 horas, Rondonópolis (MT). Buraco no teto, sugerindo infiltração no Setor de Armazenamento CME (Central de Material Esterilizado). Foto tirada em 29 de setembro de 2016.</p>	<p>UPA 24 horas, Rondonópolis (MT). Trincas na pintura do teto e paredes na Área de Controle e Armazenamento. Foto tirada em 29 de setembro de 2016.</p>

Assim, constatou-se que a obra não reúne condições de ser recebida. Por essa razão, a fiscalização municipal do Contrato nº 4609/2011 não emitiu o Termo de Recebimento da Obra, uma vez que esses itens, além de compor as planilhas contratuais e aditivos, são indispensáveis para garantir a qualidade da obra. Segundo informações do engenheiro fiscal, para assegurar a realização total dos serviços contratuais, alguns itens que já foram executados não foram medidos, pois se aguarda a conclusão dos itens faltantes para que se possa realizar uma medição final.

Apesar das pendências para concluir a obra, não foi expedida qualquer notificação para a empresa contratada.

Em trabalho de fiscalização realizado pelo Tribunal de Contas da União – TCU em onze UPAS 24 horas - TC 011.581/2013-1, para situações similares de ausência de documentação relativa aos termos de recebimento provisório e definitivo das obras e ao “habite-se”, o Ministério da Saúde foi alertado sobre a necessidade de orientar os municípios a observarem as disposições do Acórdão TCU nº 853/2013 – Plenário, a saber:

“9.1. determinar, com fundamento no art. 43, inc. I, da Lei nº 8.443/92, c/c com o art. 250, inc. II, do Regimento Interno deste Tribunal, ao Ministério do Planejamento,

Orçamento e Gestão e ao Conselho Nacional de Justiça, com prazo de sessenta dias para apresentação da documentação comprobatória das providências adotadas, que orientem os órgãos/entidades nas respectivas esferas de competência, que, ao contratarem a execução de obras públicas:

9.1.1. apliquem os critérios e parâmetros técnicos prescritos na norma NBR 9050/2004 relacionados com a acessibilidade de pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida;

9.1.2. incluam cláusulas em edital e em contrato que estabeleçam a obrigação de o contratado, em conjunto com a Administração Pública, providenciar a seguinte documentação como condição indispensável para o recebimento definitivo de objeto:

9.1.2.1. "as built" da obra, elaborado pelo responsável por sua execução;

9.1.2.2. comprovação das ligações definitivas de energia, água, telefone e gás;

9.1.2.3. laudo de vistoria do corpo de bombeiros aprovando a obra;

9.1.2.4. carta "habite-se", emitida pela prefeitura; e

9.1.2.5. certidão negativa de débitos previdenciários específica para o registro da obra junto ao Cartório de Registro de Imóveis;

9.1.3. exijam da contratada a reparação dos vícios verificados dentro do prazo de garantia da obra, tendo em vista o direito assegurado à Administração pelo art. 618 da Lei nº 10.406/2002 (Código Civil), c/c o art. 69 da Lei nº 8.666/93 e o art. 12 da Lei nº 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor)”

9.1.4. abstenham-se de realizar o recebimento provisório de obras com pendências a serem solucionadas pela construtora, uma vez que o instituto do recebimento provisório, previsto no art. 73, inc. I, da Lei nº 8.666/93, não legitima a entrega provisória de uma obra inconclusa, mas visa resguardar a Administração no caso de aparecimento de vícios ocultos, surgidos após o recebimento provisório.”

No caso do Município de Rondonópolis – MT, além de não ocorrer a observância do Acórdão TCU nº 853/2013 – Plenário, a UPA entrou em funcionamento sem atender às disposições legais da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa. Importante destacar que a inauguração da Unidade não está registrada no Sistema de Monitoramento de Obras – Sismob, desenvolvido pelo Ministério da Saúde com o intuito de monitorar todas as obras de engenharia e infraestrutura de Unidades Básicas de Saúde, Unidades de Pronto Atendimento e Academias da Saúde financiadas com recurso federal.

	
<p>UPA 24 horas, Rondonópolis (MT). Sala de Observação – Ala Masculina Adulto, com pacientes em tratamento. Foto tirada em 29 de setembro de 2016.</p>	<p>UPA 24 horas, Rondonópolis (MT). Placa de inauguração, de junho 2016, demonstrando início das atividades sem que a obra estivesse totalmente concluída. Foto tirada em 29 de setembro de 2016.</p>

O artigo 24 da Resolução de Diretoria Colegiada - RDC nº 51/2011, expedida pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa, de 6 de outubro de 2011, que dispõe sobre os requisitos mínimos para a análise, avaliação e aprovação dos projetos físicos de estabelecimentos de saúde no Sistema Nacional de Vigilância Sanitária (SNVS), assim estabelece:

“Quando do término da execução da obra do estabelecimento de saúde é obrigatória a anexação do Termo de Responsabilidade, firmado solidariamente pelo responsável pela execução da obra e pelo representante legal do EAS, declarando que a obra foi executada conforme PBA aprovado e parecer técnico final emitido pela vigilância sanitária competente, sob pena das sanções civil, administrativa e penal cabíveis. ”

A Resolução RDC 51/2011, em seu art. 31, ainda estabelece que o descumprimento das disposições contidas naquela Resolução constitui infração sanitária, nos termos da Lei nº 6.437, de 20 de agosto de 1977, sem prejuízo das responsabilidades civil, administrativa e penal cabíveis.

Por sua vez, a Lei 6.437/1977 estabelece o seguinte:

“Art. 10 - São infrações sanitárias:

(...)

II - construir, instalar ou fazer funcionar hospitais, postos ou casas de saúde, clínicas em geral, casas de repouso, serviços ou unidades de saúde, estabelecimentos ou organizações afins, que se dediquem à promoção, proteção e recuperação da saúde, sem licença do órgão sanitário competente ou contrariando normas legais e regulamentares pertinentes:

pena - advertência, interdição, cancelamento da licença e/ou multa.”

Durante a visita “in loco”, foi observado que a ala da UPA destinada à pediatria ainda não está funcionando, conforme evidencia as fotos seguintes:

	
UPA 24 horas, Rondonópolis (MT). Recepção da Pediatria que ainda não se encontra em funcionamento. Foto tirada em 29 de setembro de 2016.	UPA 24 horas, Rondonópolis (MT). Entrada principal da Pediatria, totalmente sem movimentação de pessoas, demonstrando que o setor ainda não iniciou suas atividades. Foto tirada em 29 de setembro de 2016.

Em relação ao projeto original foram feitas adaptações de funcionamento: a) a farmácia está sendo utilizada na dependência que seria destinada à lavanderia, com isso a lavagem ocorre em outro local; ainda não há definições quanto ao funcionamento da lavanderia dentro da UPA; b) a sala de odontologia está sendo utilizada como sala de sutura e ainda não há

definição sobre o novo local para suas instalações; c) o local onde funcionaria o Depósito de Material de Limpeza – DML está sendo ocupado pela farmácia satélite; e d) a Central de Material Esterilizado – CME ainda não está sendo utilizada.

Essas situações demonstram que a unidade de saúde não está adequadamente estruturada para cumprir suas atribuições.

No tocante aos mobiliários e equipamentos, até julho de 2011, a relação de equipamentos necessários ao funcionamento de Unidade de Pronto Atendimento 24h encontrava-se prevista na Portaria nº 1.020, de 13 de maio de 2009, quando foi revogada pela Portaria GM/MS nº 1.601/2011, de 07 de julho de 2011, que prevê em seu art. 1º, § 3º, inciso II:

"II - quanto ao mobiliário, materiais e equipamentos mínimos obrigatórios, por porte, deverá ser observado o modelo disponível no portal do Ministério da Saúde, no endereço <http://www.saude.gov.br/sas;>".

Entretanto, tal modelo não consta no endereço eletrônico citado, o que restringe a relação de equipamentos essenciais à UPA ao que preconiza a Portaria nº 2.048, de 05 de novembro de 2002, que estabelece:

"Alguns materiais e equipamentos devem, necessariamente, fazer parte do arsenal de qualquer unidade 24 horas como:

Estetoscópio adulto/infantil, esfigmomanômetro adulto/infantil, otoscópio com espéculos adulto/infantil, oftalmoscópio, espelho laríngeo, bolsa autoinflável (ambú) adulto/infantil, desfibrilador com marca-passo externo, monitor cardíaco, oxímetro de pulso, eletrocardiógrafo, glicosímetro, aspirador de secreção, bomba de infusão com bateria e equipo universal, cilindro de oxigênio portátil e rede canalizada de gases ou torpedo de O² (de acordo com o porte da unidade), maca com rodas e grades, respirador mecânico adulto/infantil, foco cirúrgico portátil, foco cirúrgico com bateria, negatoscópios nos consultórios, serra de gesso, máscaras laríngeas e cânulas endotraqueais de vários tamanhos, cateteres de aspiração, adaptadores para cânulas, cateteres nasais, sondas para aspiração traqueal de vários tamanhos, luvas de procedimentos, máscara para ressuscitador adulto/infantil, ressuscitadores infantil e adulto com reservatório, cadarços para fixação de cânula, laringoscópio infantil/adulto com conjunto de lâminas, cânulas orofaríngeas adulto/infantil, jogos de pinças de retirada de corpos estranhos de nariz, ouvido e garganta, fios cirúrgicos, fios-guia para intubação, pinça de Magyll, bisturi (cabo e lâmina), material para cricotiroidostomia, drenos para tórax, pacotes de gaze estéril, pacote de compressa estéril, esparadrapo, material para punção de vários tamanhos incluindo agulhas metálicas e plásticas, agulhas especiais para punção óssea, garrote, equipos de macro e microgotas, cateteres específicos para dissecação de veias, tamanho adulto/infantil, tesoura, seringas de vários tamanhos, torneiras de 3 vias, frascos de solução salina, caixa completa de pequena cirurgia, frascos de drenagem de tórax, extensões para drenos torácicos, sondas vesicais, coletores de urina, espátulas de madeira, sondas nasogástricas, eletrodos descartáveis, equipamentos de proteção individual para equipe de atendimento, cobertor para conservação do calor do corpo, travesseiros e lençóis, pacote de roupas para pequena cirurgia, conjunto de colares cervicais (tamanho P, M e G), prancha longa para imobilização da vítima em caso de trauma, prancha curta para massagem cardíaca, gerador de energia elétrica compatível com o consumo da unidade, sistema de telefonia e de comunicação."

Mediante análise da documentação disponibilizada pela Prefeitura de Rondonópolis - MT, constatou-se não haver no inventário da UPA os seguintes equipamentos essenciais previstos na legislação acima citada:

"Estetoscópio adulto/infantil, esfigmomanômetro adulto/infantil, otoscópio com espéculos adulto/infantil, oftalmoscópio, espelho laríngeo, bolsa autoinflável (ambú) adulto/infantil, glicosímetro, aspirador de secreção, cilindro de oxigênio portátil e rede canalizada de gases ou torpedo de O² (de acordo com o porte da unidade), maca com rodas e grades, respirador mecânico adulto/infantil, negatoscópios nos consultórios, máscaras laríngeas e cânulas endotraqueais de vários tamanhos, cateteres de aspiração, adaptadores para cânulas, cateteres nasais, sondas para aspiração traqueal de vários tamanhos, máscara para ressuscitador adulto/infantil, ressuscitadores infantil e adulto com reservatório, cadarços para fixação de cânula, laringoscópio infantil/adulto com conjunto de lâminas, cânulas orofaríngeas adulto/infantil, jogos de pinças de retirada de corpos estranhos de nariz, ouvido e garganta, fios cirúrgicos, fios-guia para intubação, pinça de Magyll, bisturi (cabo e lâmina), material para cricotiroidostomia, drenos para tórax, pacotes de gaze estéril, pacote de compressa estéril, esparadrapo, material para punção de vários tamanhos incluindo agulhas metálicas e plásticas, agulhas especiais para punção óssea, garrote, equipos de macro e microgotas, cateteres específicos para dissecação de veias, tamanho adulto/infantil, tesoura, seringas de vários tamanhos, torneiras de 3 vias, frascos de solução salina, caixa completa de pequena cirurgia, frascos de drenagem de tórax, extensões para drenos torácicos, sondas vesicais, coletores de urina, espátulas de madeira, sondas nasogástricas, eletrodos descartáveis, equipamentos de proteção individual para equipe de atendimento, cobertor para conservação do calor do corpo, travesseiros e lençóis, pacote de roupas para pequena cirurgia, conjunto de colares cervicais (tamanho P, M e G), prancha longa para imobilização da vítima em caso de trauma, prancha curta para massagem cardíaca, sistema de telefonia e de comunicação".

Com isso, verificou-se que os equipamentos disponibilizados pela Secretaria Municipal de Saúde de Rondonópolis – MT para essa unidade de saúde, representa apenas **13,24%** da relação constante na Portaria nº 2.048/2002.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 455/2016/SINFRA/ROO, de 30 de novembro de 2016, o gestor assim se manifestou:

“(...) Foram expedidas duas notificações para a contratada, solicitando os devidos reparos para que possamos proceder com a emissão dos Termos de Recebimento da obra”.

Análise do Controle Interno

Embora o gestor tenha notificado à empresa para efetuar os reparos necessários para conclusão da obra, até a conclusão dos trabalhos desta fiscalização não houve mudanças na situação detectada. Importante registrar que o Prefeito de Rondonópolis - MT não esclareceu as razões para colocar em funcionamento uma unidade hospitalar, sem antes, atender a todos quesitos legais.

2.1.2. Dos recursos envolvidos na construção da Unidade de Pronto Atendimento - UPA 24h de Rondonópolis - MT.

Fato

Conforme estabelecido na Portaria nº 342, expedida pelo Ministério da Saúde, de 4 de março de 2013, a Unidade de Pronto Atendimento – UPA é um estabelecimento de saúde de complexidade intermediária situado entre a Atenção Básica de Saúde e a Atenção Hospitalar. Deve compor uma rede organizada de atenção às urgências, em conjunto com a Atenção Básica à Saúde e com a Rede Hospitalar.

No caso de UPA 24h será implantada em locais ou unidades estratégicas para a configuração da rede de atenção às urgências, em conformidade com a lógica de acolhimento e de classificação de risco.

Os recursos transferidos para a operacionalização de uma UPA 24h decorrem de incentivo financeiro para implantação do projeto arquitetônico, que ocorre por meio da ação 12L4 - Implantação, Construção e Ampliação de Unidades de Pronto Atendimento – UPA. O custeio mensal da Unidade, transferido na modalidade fundo a fundo, ocorre por conta das Ações 8585 - Atenção à Saúde da População para Procedimentos de Média e Alta Complexidade, 8933 - Serviços de Atenção às Urgências e Emergências na Rede Hospitalar e 8535 - Estruturação de Unidades de Atenção Especializada em Saúde pertencentes ao Programa 2015 - Aperfeiçoamento do Sistema Único de Saúde (SUS).

Para acompanhamento dos valores repassados e estágio da execução das obras de UPA 24h foi criada a Sala de Apoio à Gestão Estratégica – Sage (<http://www.saude.gov.br/sage>), que disponibiliza informações de saúde, especialmente das redes de atenção à saúde prioritárias, acompanhamento das metas, repasses, coberturas e indicadores epidemiológicos e operacionais das ações e programas para a tomada de decisão, gestão e geração de conhecimento pelos estados e municípios.

Importante destacar que as informações constantes na Sage são importadas diretamente do Sistema de Monitoramento de Obras do Ministério da Saúde (Sismob).

O Fundo Nacional de Saúde – FNS é o gestor financeiro, na esfera federal, dos recursos do Sistema Único de Saúde, cujas transferências para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde a serem implementadas pelos Estados, Distrito Federal e Municípios são depositadas diretamente em contas bancárias em instituições financeiras federais sob a titularidade dos respectivos Fundos de Saúde dos Entes Federados.

O repasse de recursos federais para a construção da UPA 24h de Rondonópolis – MT, foi regulamentado pela Portaria GM/MS nº 1.020, de 13 de maio de 2009, tendo ocorrido duas liberações, sendo a primeira de R\$ 260.000,00, em 17 de novembro de 2009 (Ordem Bancária nº 831419), e a outra de R\$ 1.690.000,00, em 30 de maio de 2012 (Ordem Bancária nº 815765), totalizando R\$ 1.950.000,00 de recursos federais. Esse montante corresponde a 46% do valor da obra - R\$ 4.202.647,45.

2.2 Parte 2

Nesta parte, a **competência primária** para adoção de medidas corretivas dos fatos apresentados a seguir pertence ao **executor do recurso federal descentralizado**. Esclarece-se que as situações relatadas são decorrentes de levantamentos necessários à adequada contextualização das constatações relatadas na primeira parte.

Dessa forma, compõem o relatório para conhecimento dos Ministérios repassadores de recursos federais, embora não exijam providências corretivas isoladas por parte das pastas ministeriais. Destinam-se, ainda, para ciência dos Órgãos de Defesa do Estado com vistas à tomada de providências no âmbito das respectivas competências. Esta Controladoria **não realizará o monitoramento isolado** das providências saneadoras relacionadas a estas constatações.

2.2.1. Projeto básico deficiente, originando sucessivas prorrogações de valor e aumento do custo inicial da obra.

Fato

O Contrato nº 4.609/2011, no valor inicial de R\$ 3.426.085,89, celebrado em 21 de dezembro de 2011, entre o Município de Rondonópolis – MT e empresa SP Martins ME teve treze aditivos, entre prorrogações de prazo de vigência e alteração quantitativa de itens, conforme segue:

Quadro - Relação de aditivos ao Contrato nº 4.609/2011.

Nº Aditivo	Data	Objetivo	Nova Vigência	Valor Acrescido
1º	21/08/2012	Prorroga prazo de execução e da vigência.	19/12/2013	-
2º	28/12/2012	Acréscimo de valor.	-	R\$ 70.074,25
3º	17/04/2013	Altera prazo de execução para 16/09/2013.	-	-
4º	21/05/2013	Acréscimo de valor.	-	R\$ 81.013,54
5º	13/09/2013	Prorroga prazo de execução e da vigência.	17/06/2014	-
6º	24/09/2013	Acréscimo de valor.	-	R\$ 181.281,40
7º	14/03/2014	Prorroga prazo de execução e da vigência.	14/12/2014	-
8º	10/09/2014	Prorroga prazo de execução e da vigência.	12/06/2015	-
9º	15/09/2014	Acréscimo de valor.	-	R\$ 404.143,61
10º	09/03/2015	Prorroga prazo de execução e da vigência.	09/12/2015	-
11º	04/09/2015	Prorroga prazo de execução e da vigência	07/04/2016	-
12º	05/01/2016	Prorroga prazo de execução e da vigência	05/08/2016	-
13º	04/05/2016	Prorroga prazo de execução e da vigência	03/11/2016	-
Valor total acrescido				R\$ 736.512,80

Verificou-se que o valor total de serviços acrescidos, no montante de R\$ 736.512,80, corresponde a 21% do valor do contrato inicial, portanto, dentro do limite estabelecido na Lei 8.666/93, art. 65, § 1º. Sobre o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, verificou-se não ter havido reajuste de preços no período de execução da obra, com manutenção dos valores da proposta inicial da contratada.

As formalizações dos termos aditivos foram sustentadas tecnicamente no processo pela detecção de falhas no projeto pelo engenheiro fiscal do contrato.

Alterações quantitativas foram realizadas no projeto por motivos diversos, apresentados nas justificativas dos termos aditivos conforme seguem:

- a) falhas na sondagem do solo, acarretando aumento de terraplanagem, aprofundamento de estacas, acréscimo de formas, inserção de malhas de aço nas entradas e saídas de carros e ambulância, construção de muro de arrimo;
- b) falhas de projeto elétrico, com adaptação do quadro geral e da preparação para raio-x;
- c) falhas nos projetos de esgoto, fossa séptica, escoamento e captação de águas pluviais, com aumento de material betuminoso, de tubos e de caixas sifonadas; e

d) falhas nas especificações de vidros, portas, laje e paredes no orçamento da obra.

Todas essas falhas justificaram, ainda, o aditamento de prazo do contrato, previsto em nove dos treze termos aditivos, reforçados pela incompatibilidade do prazo inicial diante do porte da obra e pelos períodos chuvosos da região, impactantes e mal observados no planejamento de execução do contrato.

Além das falhas apontadas, cabe destacar, ainda, as indefinições apontadas pelo engenheiro fiscal quanto aos equipamentos a serem utilizados e suas instalações, dentre as justificativas do 3º Termo Aditivo.

Conforme consta no documento elaborado pelo Tribunal de Contas da União – TCU, intitulado de “Orientações para Elaboração de Planilhas Orçamentárias”, de 2014 (<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2675808.PDF>), a primeira etapa do desenvolvimento de um projeto é a realização de estudos preliminares, que poderão abranger diversas atividades, a depender do tipo e da complexidade da obra, citando-se, como exemplo, os levantamentos planialtimétricos, cadastrais, legais, geológicos, hídricos, ambientais e climáticos. A jurisprudência do TCU indica a necessidade de realização dessas averiguações e coletas de dados preliminares para fundamentar a elaboração do projeto básico, a exemplo do Acórdão TCU nº 2.438/2005 – Primeira Câmara:

“9.1.8. realize, para as obras de engenharia, os estudos técnicos preliminares (serviços de sondagem e topografia dos terrenos), propiciando o nível de precisão adequado para elaboração do Projeto Básico, conforme estabelece o inciso IX do art. 6º da Lei nº 8.666/1993”.

Todas as situações trazidas pelo engenheiro fiscal demonstram que não houve planejamento adequado da evolução da obra, com previsão de cronograma compatível com o porte e complexidade da obra, baseada, inclusive, em consulta prévia aos profissionais da área de saúde para definição mais acertada do “*layout*” da Unidade, a fim de evitar custos desnecessários decorrentes de readaptações e sucessivas prorrogações.

Nesse sentido, pode-se afirmar que o projeto básico que serviu de referência na contratação de obras de construção da UPA 24 horas, objeto da Concorrência nº 09/2011, não apresentou os elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra licitada, contrariando a Lei 8.666/93, art. 6º, inciso IX.

Conforme documentação apresentada à equipe, o projeto básico foi elaborado e consta assinado pela arquiteta, de CPF nº ***.936.376-**, registrada no CREA/MT sob nº 11.245VD.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 455/2016/SINFRA/ROO, de 30 de novembro de 2016, o gestor assim se manifestou:

“Os atrasos, bem com a necessidade de aditivos de prazo e valores foram justificados devido a falhas no projeto básico. Foram expedidas duas notificações para a contratada, solicitando os devidos reparos para que possamos proceder com a emissão dos Termos de Recebimento da obra”.

Análise do Controle Interno

Ao informar que os aditivos foram realizados por falhas no projeto básico, o gestor confirma os apontamentos feitos pela equipe de fiscalização da CGU. Ou seja, o projeto não continha todos os elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para caracterizar a obra licitada, de forma a permitir às licitantes informações necessárias à correta elaboração de sua proposta em conformidade com o disposto no art. 6º, inciso IX, da Lei nº 8.666/93.

2.2.2. Edital contendo cláusulas restritivas.

Fato

Trata-se da Concorrência Pública nº 09/2011, realizada em 14 de dezembro de 2011, para a construção da Unidade de Pronto Atendimento – UPA 24 horas, localizada na Rua Venceslau Braz, Quadra 02, no Bairro Santa Marta no município de Rondonópolis/MT.

Nesse procedimento, retiraram o edital as empresas KVS Construções Ltda – 04.837.069/0001-25, Maré Construtora e Incorporadora Ltda – CNPJ 03.943.222/0001-36 e SP Martins ME – CNPJ 04.307.089/0002-75 (vencedora do certame) com proposta no valor de R\$ 3.402.589,99.

O processo licitatório foi conduzido pela Comissão de Licitação nomeada pela Portaria nº 12.358, de 19 de setembro de 2011, composta pelos seguintes membros: ***.978.718-**- presidente, ***.301.665-**, ***.947.031-** e ***.106.909-** (todos membros). A homologação foi feita em 21 de dezembro de 2011 pelo prefeito - CPF: ***.086.611-**.

Em decorrência do certame, foi celebrado o Contrato nº 4.609/2011, em 21 de dezembro de 2011, com a empresa SP Martins ME, o qual teve treze aditivos, conforme descrição contida em item próprio deste relatório. O último deles, assinado em 04 de maio de 2016, prorrogou a vigência do contrato para 03 de novembro de 2016.

Na análise do processo licitatório, verificaram-se exigências restritivas ao caráter competitivo da licitação no respectivo instrumento convocatório, incorrendo na vedação prevista no artigo 3º, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/93, como segue:

a) Vedação em edital de licitação de participação de consórcios sem a devida motivação.

Por meio de análise do edital de licitação da Concorrência Pública nº 09/2011, verificou-se a existência de cláusula com potencial de restringir o caráter competitivo do certame. O item 4.2.2 restringe a participação de empresa consorciada no certame sem elementos ou razões que motivem o seu impedimento.

Em situações similares, o Tribunal de Contas da União tem orientado que, caso seja feita a opção por não permitir, no edital do certame, a participação de empresas na forma de consórcios, considerando a faculdade constante do art. 33, caput, da Lei nº 8.666/1993, justifique formalmente tal escolha no respectivo processo administrativo da licitação. (Acórdão n.º 1.636/2007-Plenário, Acórdão n.º 1316/2010-1ª Câmara, Acórdão n.º 1.102/2009-1ª Câmara e Acórdão nº 3.654/2012-2ª Câmara).

Deveria ser analisada, portanto, a situação de cada contratação, a partir de suas variáveis, tal qual o risco à competitividade, as dificuldades de gestão da obra ou serviço e a capacitação técnica dos participantes.

Por fim, cabe destacar que o inciso I do art. 50 da Lei nº 9.784/99 dispõe que os atos administrativos que neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos.

b) Exigência indevida de apresentação de índice contábil não usual (Grau de Endividamento) como requisito de qualificação econômico-financeira.

O item 6.2.3.5, alínea “d”, do Edital de Licitação da Concorrência Pública nº 09/2011 exige a apresentação de Índice de Endividamento Geral como condição necessária para comprovação da qualificação econômico-financeira da licitante.

A exigência destes índices é irregular, uma vez que o §5º do art. 31 da Lei 8.666/1993 dispõe que a comprovação de boa situação financeira da empresa seja feita de forma objetiva, vedando, ainda, “a exigência de índices e valores não usualmente adotados para correta avaliação de situação financeira suficiente ao cumprimento das obrigações decorrentes da licitação”.

Por outro lado, o §1º desse mesmo artigo limita a exigência de índices à demonstração da capacidade financeira do licitante em relação aos compromissos que terá que assumir caso lhe seja adjudicado o contrato, ao mesmo tempo em que veda a exigência de valores mínimos de faturamento anterior, índices de rentabilidade ou lucratividade.

Na esteira dessas disposições legais, a jurisprudência uniforme do Tribunal de Contas da União é no sentido de que a exigência de índices contábeis de liquidez deve conter parâmetros atualizados de mercado e atender à complexidade da obra ou serviço, sendo inadequada a fixação de grau máximo de endividamento (GEG) e vedado o uso de índice cuja fórmula incluía rentabilidade ou lucratividade da empresa.

Nesse sentido são os Acórdãos: 213/2011-TCU-Plenário, 434/2010-TCU-2ª Câmara, 326/2010-TCU-Plenário, 1.039/2008-TCU-1ª Câmara e 673/2008-TCU-Plenário.

Desse modo, a exigência desses índices é ilegal, pois se apresentam incompatíveis com a legislação vigente e com a jurisprudência da Corte de Contas.

c) Exigência indevida de visto junto ao Crea do local de execução da obra.

Em análise do edital da Concorrência Pública nº 09/2011, constatou-se, no item 6.3.1., a exigência, para fins de qualificação técnica, de apresentação de Certificado de Registro com visto do Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura - CREA do Estado de Mato Grosso, para os casos de empresas não registradas no referido Conselho.

Contudo, a exigência, para participação no certame, de visto junto ao CREA/MT para as empresas registradas em Conselhos de outras Unidades da Federação, pelo disposto no artigo 58 da Lei nº 5.194/66, torna-se necessária apenas para a vencedora do certame, que irá executar as obras.

O art. 58 da Lei nº 5.194/66, que regula o exercício das profissões de Engenheiro, Arquiteto e Engenheiro-Agrônomo, estabelece que, se o profissional, firma ou organização, registrado em qualquer Conselho Regional, exercer atividade em outra Região, ficará obrigado a visar, nela, o seu registro. Pelo texto legal, identifica-se que a obrigatoriedade do visto se dará para a contratação e assim aplicar-se-ia apenas ao vencedor. Por seu turno, a Lei nº 8.666/93, por não ser específica para licitação de obras, não faz referência direta ao assunto. Mesmo considerando a exigência como precaução da administração, ela extrapola a obrigatoriedade legal.

Nos termos do Acórdão nº 1328/2010 – Plenário do Tribunal de Contas da União, a exigência editalícia do visto do CREA/MT na certidão de registro da licitante está em desacordo com a legislação pertinente, não podendo a Administração inseri-la como requisito de qualificação técnica. O instante apropriado para atendimento de tal requisito é o momento de início do exercício da atividade, que se dá com a contratação e não na fase de habilitação, sob pena de comprometimento da competitividade do certame.

Relativamente a essa exigência, verifica-se que o entendimento do Tribunal de Contas da União é pacificado, conforme se pode constatar nas Decisões nºs 279/1998 e 348/1999, ambas do Plenário, e nos Acórdãos 992/2007-1ª Câmara, 512/2002, 1224/2002 e 1728/2008, todos do Plenário.

d) Exigência, para fins de habilitação, de que a visita ao local das obras seja realizada pelo responsável técnico da licitante.

Em análise do edital da Concorrência Pública nº 09/2011, foi constatada exigência no item 6.3.8, que trata da habilitação técnica, de atestado de visita técnica a ser realizado pelas empresas participantes, por meio de seu responsável técnico da área de engenharia pertencente ao quadro da empresa.

Nesse sentido, é descabida a exigência de visita técnica realizada pelo responsável técnico da licitante, isso porque a exigência de vistoria prévia destina-se tão somente a evitar que a licitante, futuramente, alegue não poder executar o objeto da contratação, por desconhecimento de determinada peculiaridade ou condição do local de prestação do serviço. No entanto, essa proteção deve ser sopesada com outros princípios da licitação, como o que preserva a isonomia, a obtenção da proposta mais vantajosa e a ampliação da competitividade (Acórdão nº 2299-2011 - Plenário).

Nos termos do Acórdão nº 1.599/2010 - Plenário e Acórdão nº 1.117/2012-1ª Câmara, ambos do TCU, não obstante a exigência de comprovação de que a licitante tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para cumprimento das obrigações pertinentes ao certame tenha amparo no inciso III do art. 30 da Lei nº 8.666/1993, essa exigência extrapola tal preceito ao impor o requisito de que o próprio profissional a ser indicado na licitação como responsável técnico da obra deva ser o credenciado para a vistoria.

Com efeito, a jurisprudência do TCU tem se posicionado no sentido de que é suficiente exigir da licitante declaração formal de pleno conhecimento das condições e peculiaridades da obra, assinada pelo seu responsável técnico, de modo que a visita só pode ser exigida se for imprescindível para a caracterização do objeto, e, nesse caso, deve-se evitar reunir os licitantes em uma mesma data e horário, situação capaz de dar-lhes conhecimento prévio acerca do universo de concorrentes (Acórdãos 800/2008, 890/2008, 1.174/2008, 2.150/2008 e 727/2009, todos do Plenário).

Importante ressaltar que o TCU entende que não caberia impor a obrigatoriedade de comparecimento ao local das obras como condição de habilitação, sendo suficiente declaração do licitante de que conhece as condições locais para a execução do objeto (Acórdãos 800/2008, 890/2008, 1.174/2008, 2.150/2008 e 727/2009, todos do Plenário).

Assim, a exigência em comento contrariou jurisprudência do Tribunal de Contas da União, visto que inexistente fundamento legal para que a visita técnica se faça obrigatoriamente pelo responsável técnico da empresa previamente designado.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 455/2016/SINFRA/ROO, de 30 de novembro de 2016, o gestor assim se manifestou:

“Acerca dos apontamentos referentes ao edital (ITEM 5), foi levantado junto ao Departamento de Compras – Licitação, (...), os seguintes esclarecimentos:

A – Vedação em edital de licitação de participação de consórcio sem a devida motivação:

Esclarecimento: A Lei Federal nº. 8.666/93, art. 41, §1º estabelece:

Art. 41. A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada.

§ 1º Qualquer cidadão é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei, devendo protocolar o pedido até 5 (cinco) dias úteis antes da data fixada para a abertura dos envelopes de habilitação, devendo a Administração julgar e responder à impugnação em até 3 (três) dias úteis, sem prejuízo da faculdade prevista no § 1º do art. 113.

Douto auditor, no certame em tela, no edital referente ao item 23.17, trata a respeito da impugnação ao Edital:

23.17 – Qualquer cidadão é parte legítima para impugnar o Edital, nos termos do § 1º do Art. 41, da Lei nº 8666/93.

Destaco que houve a participação de três empresas a esta licitação, ressalto, porém que não houveram nem por parte dos licitantes ou potenciais empresas/consórcios em questionar/impugnar o presente Edital.

Portanto, o presente cláusula editalícia, não restringiu a competitividade do certame, uma vez que houve participantes na licitação e não houve a impugnação ao Edital por parte de eventuais interessados.

O Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE-MT) responsável pela análise das Contas Anuais de gestão do Município, não nos questionaram a respeito deste item em nosso edital em sua análise.

Neste diapasão, o TCE-MT não tem apontado como irregularidade esta cláusula em nossos editais, entendíamos que os editais estavam respaldados pela Lei nº. 8666/93, art. 33, caput:

Art. 33. **Quando permitida na licitação a participação de empresas em consórcio**,... (grifo nosso – g.n.)

Não deslumbrávamos da necessidade da manifestação formal sobre esta discricionariedade supracitada. Portanto, espero ter justificado o presente apontamento.

B – Exigência Indevida de Apresentação de Índices Contábil não usual (Grau De Endividamento)

Esclarecimento: O item 6.2.3.5, alínea “d” do edital estabelece que a empresa a ser contratada deverá apresentar índice de Endividamento Geral inferior ou igual a 0,3 (três décimos).

No relatório Preliminar nº 201600051, tal exigência é supressiva e restritiva à participação no certame e, portanto, em desconformidade com os princípios e diretrizes legais trazidas pela Lei de Licitações e Contratos Administrativos, bem como pelo entendimento jurisprudencial e doutrinário. Ademais, ainda segundo o relatório preliminar, o referido índice não encontra previsão no ordenamento jurídico, sendo incompatível com o art. 31 § 5º, da Lei 8.666/1993.

Tal argumento não merecem prosperar. Conforme aduzido, o relatório questiona a definição, no edital, de que o Índice de Endividamento Geral é ilegal, exigência tida como restritiva à participação no procedimento licitatório.

Na teoria contábil, os Índices de Endividamento Geral são usados para indicar a capacidade que tem determinada empresa de honrar seus compromissos financeiros, pois quanto maior o índice, mais dependência há de financiamentos de terceiros relativamente ao capital próprio, Assim, a não apresentação do índice de endividamento significa menos comprometimento patrimonial e melhor solidez financeira.

A inclusão do Índice de endividamento Geral como condição de habilitação nas licitações públicas ganhou importância em face da crescente responsabilização subsidiária da Administração pelos pagamentos de verbas e encargos salariais de funcionários de empresas contratadas que se tornaram insolventes.

O tema é motivo de preocupação não só desta Prefeitura, mas também do próprio Tribunal de Contas da União (TCU), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), da Advocacia-Geral da União (AGU), do Ministério da Previdência Social (MPS), do Ministério da Fazenda (MF), do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE/MT) e do Ministério Público Federal (MPF) que, em conjunto, estudaram amplamente formas de se conseguir maior segurança nas contratações do poder público, nos termos do Acórdão nº 1214/2013-Plenário que resultou na Instrução Normativa nº 06, de 23 de dezembro de 2013, a qual alterou significativamente a Instrução Normativa nº 02/2008.

Entre as conclusões constantes no substancioso voto do Relator, Ministro Aroldo Cedraz, no Acórdão nº 1214/2013-Plenário, encontra-se “que as exigências de qualificação econômico-financeira previstas na maioria dos editais não estão sendo capazes de evitar a contratação de empresas sem a devida capacidade econômico-financeira para honrar os compromissos pertinentes à prestação dos serviços”. Daí a recomendação geral para que os editais sejam mais exigentes quanto à qualificação das licitantes.

Com relação à exigência de Índice de endividamento geral, cumpre ressaltar que, conforme já destacado, tendo-se em conta que quanto maior o Índice, maior o risco de insolvência da empresa licitante, o que se busca é resguardar essa Administração, procurando afastar empresas incapazes de executar o objeto contratado.

Ao examinar caso semelhante, a Segunda Câmara do TCU entendeu que Índices de Endividamento Geral pode ser considerado REGULAR, conforme voto do Ministro Relator (itens 3) no Acórdão 8681/2011 – Segunda Câmara.

Assim, muito embora a CGU tenha apontado outras decisões daquele Tribunal em sentido contrário, destaque-se que, consubstanciam que há entendimento já mais recentes, em que a medida adotada no edital encontra-se em sintonia com o seu posicionamento mais recente.

Conclui-se, portanto, que a restrição não é indevida e atende ao interesse público, resguardando não só os projetos e políticas públicas desta Administração, como também dos prejuízos que poderão advir do inadimplemento de tais obrigações, visto que, por força da jurisprudência dos Tribunais, está sujeita ao cumprimento subsidiário no âmbito trabalhista e, nos casos das obrigações previdenciárias, ao seu cumprimento solidário.

Portanto, o atendimento aos índices estabelecidos no Edital demonstrará uma situação equilibrada da licitante, caso contrário, o desatendimento dos índices revelará uma situação deficitária da empresa, colocando em risco a execução do contrato.

Com efeito, a exigência do Edital nada mais fez que traduzir em critérios objetivos o disposto no art. 37, XXI, da Constituição Federal, uma vez que a contratação de empresas em situação

equilibrada é o mínimo que a Prefeitura deve cercar-se para assegurar o integral cumprimento do contrato.

De mais a mais, os índices escolhidos foram democráticos, na medida em que estabelecem um “mínimo” de segurança na contratação.

Destarte, não prosperam o argumento do relatório preliminar da CGU de que os índices teriam sido discrepantes em relação ao objeto licitado.

Por fim, a boa situação financeira exigida no art. 31 da Lei 8.666 não deixa margem a permitir índices que refletem situação financeira deficitária.

C – Exigência indevida de visto junto ao crea do local de execução da obra

Esclarecimento: Foi apontado no relatório preliminar nº 201600051 da CGU, que o edital Concorrência Pública nº 09-2011, no item 6.3.1, exige, para fins de qualificação técnica, apresentação de certificado de registro com visto do Conselho regional de Engenharia e Arquitetura – CREA do Estado de Mato Grosso para os casos de empresas não registradas no referido conselho, e que tal exigência extrapola a obrigatoriedade legal da lei de licitações.

A comissão de licitação, em seus editais, nunca partiu do princípio de restringe a competitividade nas licitações do município de Rondonópolis-MT, entendemos, há época, que o visto do CREA – MT para as empresas fora do Estado de Mato Grosso era necessária, pois o edital seguiu as normas da Lei nº 5.194/69.

As exigências técnicas detêm previsão legal no rol de documentos estabelecidos nos artigos 27 a 31 da Lei 8.666/93. Com relação ao item 6.3.1 do edital o mesmo encontra respaldo jurídico no artigo 30, I da Lei 8666/93:

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

I - registro ou inscrição na entidade profissional competente;

Nesse sentido, não pode a Administração Pública, por amor extremo ao espírito competitivo, deixar de observar o mínimo necessário para garantir a efetividade da contratação e o cumprimento aos ditames legais.

Por conseguinte, trata-se, o presente caso, de profissão regulamentada por lei, não havendo plausibilidade jurídica ao Município contratar com uma empresa ou profissional da engenharia que esteja em desacordo com o teor da Lei 5.194/66, a qual “*Regula o exercício das profissões de Engenheiros, Arquitetos e Engenheiros Agrônomo, e dá outras providências*”.

Em relação à Lei 5.194/66, cumpro aduzir os seguintes artigos:

Art. 6º Exerce ilegalmente a profissão de engenheiro, arquiteto ou engenheiro-agrônomo:

a) a pessoa física ou jurídica que realizar atos ou prestar serviços público ou privado reservados aos profissionais de que trata esta lei e que não possua registro nos Conselhos Regionais;

Art. 55. Os profissionais habilitados na forma estabelecida nesta lei só poderão exercer a profissão após o registro no Conselho Regional, sob cuja jurisdição se achar o local de sua atividade.

Art. 59. As firmas, sociedades, associações, companhias, cooperativas e empresas em geral, que se organizem para executar obras ou serviços relacionados na forma estabelecida nesta lei, só poderão iniciar suas atividades depois de promoverem o

competente registro nos Conselhos Regionais, bem como o dos profissionais do seu quadro técnico.

Em consonância ao que foi explanado, a exigência de registro ou inscrição das licitantes perante o Conselho competente é documento de qualificação técnica mínima e razoável, plenamente cabível como previu o item 6.3.1 do edital.

O Município de Rondonópolis, em seus editais, preza pelo cumprimento total da legislação que rege as licitações Públicas, os editais sempre foram analisados por assessoria jurídica, além de serem auditados pelo Tribunal de Contas do Estado de Mato de Grosso, o qual, nunca apontou essa irregularidade nos editais.

Através do Voto das Contas Anuais de Gestão do ano de 2009 processo 65.811/2010, do ano de 2010 processo 69884/2011, do ano de 2011 processo 131563/2011 – Acórdão 704/2012 e do ano de 2012 processo 69760/2012 – Acórdão 3614/2015, há nos editais de licitações o item de solicitação de visto do CREA para as empresas de outros estados e o TCE – MT não apontou que esse tipo clausula seria restritiva e aprovou as contas do Município favoráveis, com isso o entendimento do Município era de que os editais estaria correto na parte da qualificação técnica.

Como podemos notar, não houve prejuízo ao certame, pois em nenhum momento houve questionamento a respeito desse item em tela, por parte de qualquer proponente, uma vez que houve ampla publicidade em todo território nacional e não afrontou nenhum princípio constitucional.

D – exigência, para fins de habilitação, de que a visita ao local das obras seja realizada pelo responsável técnico da licitante.

Esclarecimento: O município de Rondonópolis, em seus editais, nunca partiu do princípio de restringir a competitividade nas licitações do município de Rondonópolis-MT, entendemos, há época, que a visita deveria ser feita por um profissional da área de engenharia, pois já tivemos várias visitas técnica, em que empresas enviam funcionários não habilitado e depois reclamam das condições do local e acabam não executando a obra, acarretando a elaboração de uma proposta fora dos requisitos exigidos nos editais.

Portanto, a exigência da visita técnica na sede de contratação pública deve ser entendida como um mecanismo de cautela que busca evitar que haja, tanto para o licitante como para a Administração Pública, prejuízos de natureza econômica e/ou técnica, durante a execução do contrato.

Assim, a exigência da visita técnica diretamente no local da execução da obra por um responsável técnico da empresa interessada, objetivando ao particular conhecer todas as peculiaridades do local em que o objeto será executado possibilitando a formulação de sua proposta, é uma preocupação da Administração pública no sentido de evitar prejuízos de natureza econômica ou técnica, durante a execução do contrato incapazes de serem corrigidos.

Sobre o assunto, o Tribunal de Contas da União, no Acórdão nº 4.968/2011 – Segunda Câmara, assim se manifestou:

“A visita de vistoria tem por objetivo dar à Entidade a certeza e a comprovação de que todos os licitantes conhecem integralmente o objeto da licitação e, via de consequência, que suas propostas de preços possam refletir com exatidão a sua plena execução, evitando-se futuras alegações de desconhecimento das características dos bens licitados, resguardando a Entidade de possíveis inexecuções contratuais”.

Nessa linha, veja-se trecho extraído do Acórdão nº906/2012 – Plenário, no qual o Tribunal expediu as seguintes determinações ao ente licitante:

“Abstenha-se de inserir em seus instrumentos convocatórios cláusulas impondo a obrigatoriedade de comparecimento ao local das obras quando, por sua limitação de tempo e em face da complexidade e extensão do objeto licitado, pouco acrescenta acerca do conhecimento dos concorrentes sobre a obra/serviço, de maneira a preservar o que preconiza o art. 3ª caput, e § 1º, inciso I, da Lei 8.666/93”.

Nota-se que nos acórdãos citados, o Tribunal de Contas da União entende que a visita técnica deva ser prevista no instrumento convocatório para evitar futuras alegações de desconhecimento do local onde será executada a futura obra, após, percebeu que não é necessária sua obrigação.

Esta Municipalidade a partir do ano de 2012 vem adotando o critério de deixar facultativo, nos processos licitatórios, a visita ao local da obra, sendo que qualquer licitante, caso queira realizar a vistoria ao local da futura obra, entra em contato com a Secretaria Municipal de Infraestrutura que irá designar um servidor para acompanhá-lo até o local onde será construída a obra”.

Análise do Controle Interno

Sobre a manifestação apresentada pelo gestor temos a considerar o que segue:

A – Vedação em edital de licitação de participação de consórcio sem a devida motivação:

O fato de não ter havido questionamentos, impugnações ou mesmo destaque pelo Tribunal de Contas do Estado não exime potencial restrição à competitividade do certame.

Importante destacar que todos os atos da Administração devem ser motivados e o processo analisado carece de justificativa quanto à restrição apontada. Neste sentido, mantemos a constatação.

B – Exigência Indevida de Apresentação de Índices Contábil não usual (Grau De Endividamento)

Diante do embasamento apresentado pelo gestor sobre a exigência do Índice de Endividamento, que esclarece as circunstâncias em que o requisito foi estabelecido, em consonância com jurisprudência recente da Corte de Contas, consideramos razoável o acatamento da manifestação, destacando, entretanto, a necessidade de consignar nos processos conduzidos as justificativas que embasam a adoção de critérios de participação não previstos em lei.

C – Exigência indevida de visto junto ao crea do local de execução da obra

Ainda que a Administração considere a exigência como precaução de gestão, ela extrapola a obrigatoriedade legal, uma vez que, conforme apontado, a Lei nº 5.194/66, que regula o exercício das profissões de Engenheiro, Arquiteto e Engenheiro-Agrônomo, estabelece apenas que, se o profissional, firma ou organização, registrado em qualquer Conselho Regional, exercer atividade em outra Região, ficará obrigado a visar, nela, o seu registro. Deste modo, a obrigatoriedade do visto deve se dar apenas para a contratação, exigível do vencedor certame.

D – exigência, para fins de habilitação, de que a visita ao local das obras seja realizada pelo responsável técnico da licitante.

Conforme apontado, ressaltamos a jurisprudência administrativa da Corte de Contas que, não obstante a exigência de comprovação de que a licitante tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para cumprimento das obrigações pertinentes ao certame tenha amparo no inciso III do art. 30 da Lei n.º 8.666/1993, tem se posicionado pela suficiência de declaração formal da licitante de pleno conhecimento das condições e peculiaridades da obra, assinada pelo seu responsável técnico, de modo que a visita só pode ser exigida se for imprescindível para a caracterização do objeto, e, nesse caso, deve-se evitar reunir os licitantes em uma mesma data e horário, situação capaz de dar-lhes conhecimento prévio acerca do universo de concorrentes (Acórdãos 800/2008, 890/2008, 1.174/2008, 2.150/2008 e 727/2009, todos do Plenário).

2.2.3. Custos da obra de acordo com a Tabela Sinapi.

Fato

Objetivando avaliar se os preços contidos no Contrato nº 4.609/2011, de R\$ 3.426.085,89, estavam compatíveis com os praticados no mercado, aplicou-se o método conhecido como “Curva ABC” que é um método de classificação que demonstra a participação percentual de cada componente de custo no valor total da obra, com o propósito de identificar os componentes de maior materialidade.

Para isso, foram ordenados os 251 serviços decrescentemente pelo respectivo valor contratual, tendo sido selecionados para análise 44 deles, que juntos totalizam a importância de R\$ 2.665.866,84, correspondentes a 78% do valor total do contrato inicial. Com relação aos aditivos de valor, foram identificados 19 itens comuns entre os 44 submetidos à análise. Assim sendo, considerando o valor total de contratos e aditivos firmados durante a execução da obra – R\$ 4.202.647,45, o percentual dos itens avaliados corresponde a 70% do valor total da obra.

Uma boa prática foi a utilização dos códigos contidos na Tabela Sinapi no orçamento da Administração que serviu de base para a licitação. O Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (Sinapi) é atualizado e divulgado mensalmente pela Caixa Econômica Federal.

Observou-se que os códigos do Sinapi e os preços unitários (utilizados no orçamento para caracterizar os serviços contratados) estão compatíveis com a referida Tabela.

Comparou-se os preços ofertados pela empresa vencedora da Concorrência Pública nº 09/2011 com o orçamento estabelecido pela Administração. Foi verificado que a empresa SP Martins ME adotou os mesmos custos diretos propostos pelo Prefeitura Municipal de Rondonópolis, porém aplicando um BDI 20,95% (menor que o estabelecido pelo órgão licitante – 25%).

Nos exames realizados não foram detectadas situações de sobrepreço (quando o preço de um determinado item de serviço contratado é superior ao preço usualmente praticado no mercado, em relação as tabelas oficiais de referência).

3. Consolidação de Resultados

Com base nos exames realizados, conclui-se que a participação de recursos federais no empreendimento UPA 24 Horas de Rondonópolis foi de 46% do valor total da obra, sendo que o restante foi custeado com recursos próprios da Prefeitura.

No tocante ao processo licitatório para contratação da obra, foram detectadas cláusulas restritivas ao certame, porém o custo dos serviços propostos pela empresa vencedora está compatível com a Tabela Sinapi.

Apesar de a obra ter sofrido sucessivas prorrogações, motivadas por falhas de projeto, não foram detectados pagamentos indevidos.

Com relação ao funcionamento da Unidade de Pronto Atendimento – UPA 24 Horas de Rondonópolis – M, verificou-se que ela não está adequadamente estruturada para o regular funcionamento, faltando conclusão total das obras e aquisição de novos equipamentos para atender a Portaria nº 2.048/2002.