



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

PARECER N.º , DE 2012– CN

Da COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO (CMO), sobre o Aviso nº 2, de 2012-CN (nº 1802–Seses–TCU–Plenário, na origem), que *"Encaminha cópia do Acórdão nº 3280, de 2011-TCU-Plenário, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam, referente à fiscalização para avaliar os atos direcionados à contratação das obras de construção do Campus Integrado do Instituto Nacional do Câncer – Inca (TC 030.993/2011-3).*

Relator: Deputado ZECA DIRCEU

I – RELATÓRIO

I.1 – Histórico

Trata-se do Aviso nº 002, de 2012-CN (nº 1802–Seses–TCU–Plenário, na origem), que encaminha à Presidência desta CMO cópia do Acórdão nº 3280, de 2011-TCU-Plenário, de 07/12/2011, sobre auditoria realizada no Instituto Nacional do Câncer - Inca no período compreendido entre 21/9/2011 e 4/11/2011, para verificar a regularidade do edital da Concorrência Pública nº 4/2011, cujo objeto é a contratação de empresa para construção das obras das novas instalações do Campus Integrado do Instituto.

A presente auditoria teve por objetivo fiscalizar a conformidade e a economicidade da contratação das obras de construção do Novo Campus Integrado do Inca/RJ, considerando precipuamente os aspectos legais, técnicos e orçamentários. As razões que a motivaram foram os elevados investimentos previstos no edital para contratação da construção do Campus.

O Campus em questão pretende ser o mais moderno centro de desenvolvimento científico e de inovação para o controle do câncer no país. Irá concentrar, em um só lugar, as áreas de pesquisa, assistência, educação, prevenção, vigilância e detecção precoce da doença. Serão reunidos centros de assistência médico-hospitalar a pacientes com câncer, além de laboratórios, auditórios e salas de conferências e de reuniões, para viabilizar a produção de conhecimento na área.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

O valor estimado para a construção é de R\$ 496.411.671,27, data base de julho/2010, e o regime de execução é o de empreitada por preço global.

I.2 – Dos resultados da Auditoria

Da auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União, os registros mais relevantes considerados no relatório do eminente Ministro Relator, Walton Alencar Rodrigues, consistem sinteticamente nas seguintes irregularidades:

- a) restrições indevidas à competitividade, a exemplo da exigência concomitante para participação do certame de depósito garantia e de valor mínimo do capital social ou do patrimônio líquido, e de comprovação, para habilitação técnica-operacional, de execução anterior de itens com baixa relevância técnica e econômica, tradicionalmente subcontratados ou em duplicidade, e de serviços em edificação de uso específico hospitalar;
- b) indícios de sobrepreço da ordem de R\$ 47.964.773,06, decorrente de preços excessivos frente ao mercado (R\$ 46.926.322,78) e de quantitativos inadequados considerados no orçamento-base (R\$ 1.038.450,28); e
- c) falhas na elaboração do orçamento-base, em decorrência de (i) ausência de composições de preços unitários para serviços ou itens relacionados no orçamento na forma de verba; (ii) ausência de cotações ou cotações insuficientes para definir o preço de mercado para aquisição de materiais e equipamentos sem referência em sistemas oficiais; e (iii) falta de informação sobre a taxa de encargos sociais.

Todas as irregularidades apontadas tiveram como objeto o edital da Concorrência nº 4/2011 do Inca, que cuida da contratação das obras para construir o Campus Integrado do Instituto.

Registre-se que, quando por ocasião da instauração da citada auditoria (TC 030.993/2011-3), a licitação em questão já se encontrava suspensa, em função de medida cautelar emanada pela Corte de Contas no âmbito do TC-030.884/2011-0, que determinou a não abertura das propostas porventura recebidas para a Concorrência Pública nº 4/2011, o que foi prontamente atendida pelo Inca, com a publicação de Aviso de Suspensão da Licitação no Diário Oficial da União, de 21/09/2011.

Ante as razões expostas pelo Ministro Relator, os membros do Tribunal de Contas da União decidiram, por meio do Acórdão nº 3280/2011, o seguinte:

“9.1. revogar a cautelar deferida no TC-030.884/2011-0, apenso;



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

9.2. *fixar prazo de quinze dias para o Instituto Nacional do Câncer – Inca adotar providências necessárias ao exato cumprimento da lei, consistentes na alteração/correção das cláusulas do edital de Concorrência Pública 4/2011, com a consequente republicação do edital e reabertura dos prazos, em função de transgressão ao art. 30, inciso II, e § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993, assim como à Súmula TCU 263, e encaminhe ao Tribunal, no prazo quinze dias, documentação comprobatória das medidas adotadas, condicionando a republicação do edital à correção das seguintes irregularidades:*

9.2.1. *exigência de comprovação, para habilitação técnica-operacional, de execução anterior de itens com relevância técnica e econômica inexpressiva, tradicionalmente subcontratados ou em duplicidade, em desacordo com o art. 30, II, e § 1º, I, da Lei 8.666/1993, assim como à Súmula TCU 263;*

9.2.2. *exigência concomitante de garantia para participação no certame e de valor mínimo do capital social ou do patrimônio líquido, descumprindo o art. 31, §2º, da Lei 8.666/1993;*

9.2.3. *exigência de atestados de capacidade técnica-operacional para serviços que se deram em obras exclusivamente hospitalares, contrariando os art. 21, § 4º, e 40, VII, da Lei 8.666/1993,*

9.2.4. *o orçamento contém indícios de sobrepreço, decorrente de preços excessivos frente ao mercado, no valor de R\$ 46.926.322,78, em desacordo com o art. 127 da Lei 12.309/2010 (LDO/2011);*

9.2.5. *o orçamento contém indícios de sobrepreço, decorrente de quantitativos considerados inadequados, no valor de R\$ 1.038.450,28, devendo ser dada atenção especial ao correto uso do fator de empolamento nos cálculos dos quantitativos, o qual não se aplica ao volume escavado e sim apenas ao volume transportado, em desacordo com o art. 127 da Lei 12.309/2010;*

9.2.6. *o orçamento não apresenta todas as composições de preços unitários, contém serviços discriminados na forma de verba e não indica o percentual e a composição da taxa de encargos sociais, descumprindo os arts. 6º, IX, "f", e 7º, § 2º, II, da Lei 8.666/1993, conforme tratado no item 3.4 do relatório;*

9.2.7. *não foi elaborada adequada pesquisa de mercado para definir os custos de todos os serviços sem referência em sistemas oficiais, com cotação em três fornecedores distintos ou a apresentação de justificativa para a sua falta, em afronta ao art. 6º, IX, "f", da Lei 8.666/1993, e a jurisprudência deste Tribunal;*

9.2.8. *o critério de aceitabilidade de preços unitários do Edital 4/2011, que se refere genericamente à mediana do Sinapi e a demais referenciais, não atende ao art. 40, X, da Lei 8.666/1993. Como critério adequado e objetivo poderão ser considerados os preços unitários do orçamento-base, cujas composições devem respeitar as particularidades*



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

do caso concreto e ser aderentes aos preços de mercado, em cumprimento ao art. 125 da Lei 12.465/2011 (LDO/2012);

9.3. comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que foram detectados indícios de irregularidades que se enquadram no disposto no art. 91, § 1º, inciso IV, da Lei 12.465/2011 (LDO/2012), na Concorrência Pública 4/2011, do Inca, para a obra de construção do Campus Integrado do Instituto, na cidade do Rio de Janeiro/RJ, Programa de Trabalho 10.302.1220.125H.0033/2011;”

Vê-se, pois, que dentre os resultados decorrentes da fiscalização, houve a revogação da medida cautelar mencionada e a fixação de prazo para que o Inca proceda as alterações e correções das cláusulas do edital consideradas irregulares. Enquanto não adotadas as medidas saneadoras, entende o TCU que se devam manter os fatos registrados como *indícios de irregularidades graves com recomendação de paralisação – IGP*, nos termos do art. 91, § 1º, inciso IV, da Lei 12465/2011, LDO de 2012.

I.3 – Do Pedido de Reexame do Inca

O Inca, irrisignado com a determinação do TCU, interpôs Pedido de Reexame, por meio do qual questionou as deliberações contidas nos subitens 9.2.1, 9.2.4 e 9.2.6 do citado Acórdão.

Examinado o recurso, a Corte de Contas proferiu o Acórdão nº 1176, de 2012-TCU-Plenário, de 16/05/2012, por meio do qual foi dado provimento parcial aos questionamentos do Inca no que tange aos indícios de sobrepreço (subitem 9.2.4 do Acórdão recorrido), sem acolher, porém, as demais contestações .

Especificamente no que se refere aos indícios de sobrepreço, a eminente Ministra Relatora, Ana Arraes, em seu voto condutor, destaca que:

“(…), em relação aos preços excessivos originais, que totalizavam R\$ 46.926.322,78, o Inca acatou a maioria dos critérios adotados pela Secretaria e reconheceu a existência de um sobrepreço de R\$ 35.837.583,25. As justificativas apresentadas pelo Instituto, no presente recurso, para a manutenção de preços de alguns itens acima dos respectivos referenciais foram submetidas à nova análise da Secob-1, em apoio à Serur. Consideraram-se dirimidos sobrepreços em itens que somam o valor de R\$ 7.864.551,24. Remanesce, portanto, um sobrepreço de R\$ 3.224.188,29.

É de se observar que o Inca, em suas ponderações, informa alterações nos quantitativos dos serviços orçados, que resultaram em acréscimos



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

de R\$ 14.140.657,68 no valor da obra, fato esse consignado no voto da Ministra Relatora, nos seguintes termos:

“Incidentalmente, o Inca informa que revisou o orçamento-base do projeto, de ofício, motivado por questionamentos formulados por licitantes. Em consequência, alteraram-se os quantitativos originais de alguns serviços, o que resultou em acréscimo de cerca de 3% na planilha de preços. Destaca-se, contudo, o aumento de 171% nas quantidades orçadas de estruturas metálicas. Ante o exposto, e em face da materialidade do investimento e do seu regime de execução, afigura-se conveniente que se apure a procedência e o alcance das alterações realizadas. Registro que tal análise não foi feita no presente feito por fugir ao escopo da peça apelatória.

Com base nas razões expostas pela Ministra Relatora, os membros do Tribunal de Contas da União emitiram o Acórdão nº 1176, de 2012-TCU-Plenário, com o seguinte teor:

“9.1. conhecer do pedido de reexame e dar-lhe provimento parcial;

9.2. alterar a redação do item 9.2.4 do acórdão recorrido, que passará a vigor nos seguintes termos:

“9.2.4. sobrepreço, decorrente de preços excessivos frente ao mercado, no valor de R\$ 3.224.188,29, em desacordo com o art. 127 da Lei 12.309/2010 (LDO/2011);”

9.3. restituir o processo ao relator a quo, ministro Walton Alencar Rodrigues, para que adote as providências que julgar pertinentes em relação às alterações dos quantitativos originais do orçamento do projeto das novas instalações do Campus Integrado do Inca na cidade do Rio de Janeiro/RJ, promovidas pelo Instituto após a promulgação do acórdão recorrido;

9.4. dar ciência desta deliberação ao recorrente, ao Ministério da Saúde e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional.”

O citado Acórdão, portanto, não alterou a recomendação de paralisação do processo licitatório, contida no Acórdão recorrido, situação que se manteve inalterada enquanto não sanadas as irregularidades apontadas.

I.4 – Das Medidas Saneadoras

Por meio do Aviso nº 925-Seses-TCU-Plenário, de 1º/08/2012, a Corte de Contas encaminhou a esta CMO cópia do Acórdão nº 1982/2012-TCU-Plenário (nº TC 030.993/2011-3), dando por saneados os indícios de irregularidades graves do tipo IG-P, no que tange à Concorrência 4/2011, relativa à contratação de empresa para execução das obras do Campus Integrado do Instituto Nacional do Câncer.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Em seu voto condutor, o Ministro Relator informa que:

“(...) o Inca interpôs pedido de reexame, parcialmente provido pelo Acórdão 1176/2012 – Plenário, mediante o qual o sobrepreço apurado foi alterado de R\$ 46.926.322,78 para R\$ 3.224.188,29.

Junto ao pedido de reexame foram apresentadas alterações quantitativas em relação às estimativas originalmente especificadas, cujo impacto no orçamento da obra ainda não havia sido analisado. A essas alterações quantitativas o Inca juntou estudos técnicos para justificá-las e apresentou a republicação do edital de Concorrência Pública 4/2011, contemplando as alterações sugeridas no Acórdão 3280/2011 – Plenário.

O exame técnico efetuado pela 1ª Secretaria de Fiscalização de Obras considerou adequados os quantitativos informados, bem como verificou que o sobrepreço de R\$ 3.224.188,29 foi elidido.

Assim, não mais persistem irregularidades na licitação que justifiquem o enquadramento no disposto no art. 91, § 1º, inciso IV, da Lei 12.465/2011 (LDO/2012).”

Em face das providências adotadas pelo Inca, os membros do Tribunal de Contas da União emitiram o supracitado Acórdão nº 1982, de 2012-TCU-Plenário, com o seguinte teor:

“9.1. acolher as razões de justificativa;

9.2. comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que as medidas saneadoras indicadas pelo Tribunal foram adotadas pelo órgão gestor e que, assim, os indícios de irregularidades graves do tipo IG-P, inicialmente enquadrados no inciso IV do § 1º do art. 91 da Lei 12.465/2011 (LDO/2012), apontados no edital da Concorrência 4/2011, relativa à contratação de empresa para execução das obras do Campus Integrado do Instituto Nacional do Câncer, na cidade do Rio de Janeiro/RJ, foram saneados;

9.3. encaminhar cópia da deliberação, assim como do relatório e do voto que a fundamentam, ao Instituto Nacional do Câncer e ao Ministério da Saúde.”

II - VOTO DO RELATOR

Diante das informações repassadas pelo Tribunal de Contas da União, não há mais razão para sustar o processo licitatório relativo à construção do Campus Integrado do Instituto Nacional do Câncer - Inca, na cidade do Rio de Janeiro/RJ, porquanto as irregularidades que motivaram o Acórdão nº 3280, de 2011-TCU-Plenário, de 07/12/2011, foram devidamente saneadas.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Diante do exposto, **voto no sentido de que esta Comissão:**

- a) tome conhecimento do Aviso nº 02, de 2012-CN, e das peças que o acompanham; e**
- b) autorize o arquivamento dos autos.**

Sala da Comissão, em de de 2012.

Deputado ZECA DIRCEU
Relator