

Destino(s): Prefeitura Universitária

Com cópia: Superintendência de Obras

Assunto: Resposta à CI nº 065/2019/PU – assessoria sobre intervenções em esquadrias do Bloco Zeta do Campus São Bernardo.

NOTA DE AUDITORIA Nº 03/2019

1. Trata-se de análise a respeito das possibilidades de intervenção para reparo da vedação das escadas face leste do Bloco Zeta, no Campus São Bernardo do Campo, em decorrência da intensidade de chuvas e ventos no dia 7 de março de 2019, parte das esquadrias em alumínio e vidro foram desprendidas e arremessadas sobre edificação do QGBT (Quadro Geral de Baixa Tensão) dos Blocos Zeta e Tau (antigo Alfa 2), passeio e ciclo faixa. Ademais, a queda da esquadria afetou o veículo de um discente.

2. Ante o ocorrido, a Prefeitura Universitária (PU) e Superintendência de Obras (SPO) solicitaram por meio da Comunicação Interna (CI) nº 065/2019/PU, de 2 de abril de 2019, assessoria da Auditoria Interna quanto à definição do encaminhamento mais adequado para solucionar a questão com a agilidade necessária.

3. Os dirigentes das duas áreas ressaltam que o evento demonstrou a fragilidade da estrutura em alumínio instalada e a necessidade de algumas intervenções, com a maior brevidade possível, a fim de prevenir outros acidentes. Entretanto, mencionam as dificuldades advindas da não conclusão do objeto da obra pela construtora Hudson Ltda., bem como a existência de questionamentos e ações judiciais em andamento acerca do descumprimento contratual.

4. Consta ainda da CI nº 065/2019/PU informação de que o custo de remoção e adequação de esquadrias não faz parte do escopo contratado com a empresa MPD Engenharia (Contrato nº 50/2016), apesar de estar atuando na

finalização de serviços do Bloco Zeta, nem haveria espaço para aditamento contratual. Por esta razão, a remoção das estruturas restantes e destinação das esquadrias de alumínio e vidro instaladas requerem custos dos serviços especializados de engenharia.

5. Diante do panorama observado, são colocadas as seguintes alternativas pelos gestores da PU e SPO:

a) Acionamento da MPD Engenharia para execução deste serviço, tendo em vista que é a construtora que está executando a finalização das obras no Bloco Zeta;

b) Acionamento da MPE Engenharia para execução deste serviço, tendo em vista que é a empresa responsável pelo contrato de manutenção predial da Universidade;

c) Abertura de processo para contratação emergencial de empresa especializada para remoção e destinação das esquadrias de alumínio e vidros;

d) Aguardar a construtora Hudson se manifestar sobre a solução deste problema.

6. É a síntese do necessário. Analisemos, pois, cada um dos quatro cenários e seus possíveis desdobramentos:

a) Acionamento da MPD Engenharia para execução deste serviço, tendo em vista que é a construtora que está executando a finalização das obras no Bloco Zeta;

7. Embora a MPD Engenharia seja a atual executora da finalização das obras no Bloco Zeta, o fato de o custo de remoção e adequação de esquadrias não integrar o escopo do Contrato nº 50/2016, ao mesmo tempo em que não há margem para o seu aditamento, indica que esta solução pode não ser apropriada.

8. É pertinente também salientar que o Relatório nº 2017.01541 da Controladoria-Geral da União (CGU), em conjunto com a Auditoria Interna da UFABC,

alerta para que a celebração de aditivos contratuais observem as condições delineadas na Lei nº 8.666/1993 e legislação correlata, portanto a extrapolação desses limites significaria ignorar uma recomendação de órgãos de controle, sujeita a questionamentos e até eventual responsabilização de quem autorizou tal ato.

b) Acionamento da MPE Engenharia para execução deste serviço, tendo em vista que é a empresa responsável pelo contrato de manutenção predial da Universidade;

9. De acordo com trecho da CI nº 065/2019/PU, a Prefeitura Universitária foi consultada a respeito da possibilidade de acionar a MPE Engenharia, prestadora de serviços de manutenção predial, por meio do Contrato nº 37/2015, para efetuar a remoção e destinação das esquadrias de alumínio e vidro instaladas. Todavia, o setor argumenta que há o impedimento de intervir numa obra em andamento, o que poderia gerar conflitos de responsabilidade com a construtora MPD Engenharia, uma vez que a PU não executa adequações e manutenções sem a entrega concluída dos prédios.

10. De fato é necessário que os gestores dos contratos verifiquem a existência de algum impedimento nos instrumentos contratuais formalizados com as empresas MPD e MPE para realização das intervenções pretendidas no Bloco Zeta, ainda que a ação aconteça num escopo diferente daquele atualmente executado pela construtora MPD Engenharia, como foi mencionado na CI nº 065/2019/PU.

11. Levantamento demonstra, contudo, que o edital do Pregão Eletrônico nº 118/2015, o qual originou o contrato firmado com a MPE Engenharia, tem previsto em seu escopo (item 7.1.7.2) o reparo e manutenção de esquadrias, divisórias, caixilhos e *drywall* dos prédios. Informações constantes da CI referenciada reforçam que o Contrato nº 37/2015 prevê a mão de obra específica que poderia ser mobilizada para realizar o serviço, porém o valor estimado da intervenção não restou demonstrado.

12. Ao analisar o cenário delineado na opção “b”, depreende-se que o óbice à tomada de decisão estaria relacionado a uma rotina vigente na UFABC, todavia a CI nº 065/2019/PU não revela o normativo no qual se baseia tal impedimento, na hipótese de haver formalização do procedimento em questão. Outro fator a se considerar diz respeito à relativização das consequências do acionamento do contrato de manutenção, nas circunstâncias excepcionais descritas, perante os riscos envolvidos nas demais alternativas disponíveis.

13. Posto que o escopo do contrato com a construtora MPD Engenharia não abrange as adequações que se almeja realizar no Bloco Zeta, a utilização pontual do contrato com a empresa de manutenção, para sanar tempestivamente as fragilidades estruturais, teria como efeito colateral a inobservância, excepcionalmente, da prática da PU com relação às obras em andamento, o que sugere uma consequência inferior em relação ao risco de questionamento pelos órgãos de controle. De modo semelhante, a ocorrência de um novo acidente associada à escolha de aguardar a manifestação da Hudson sobre a solução do problema poderia atingir proporções mais graves do que as derivadas do acionamento do contrato de manutenção.

c) Abertura de processo para contratação emergencial de empresa especializada para remoção e destinação das esquadrias de alumínio e vidros;

14. As contratações emergenciais pertencem a um caso particular da dispensa de licitação, previsto no artigo 24, IV, da Lei nº 8.666/1993 com o seguinte enunciado:

Art. 24. É dispensável a licitação:

(...)

*IV - nos casos de emergência ou de calamidade pública, **quando caracterizada urgência** de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e **somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa** e para as **parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência***

da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos; (Grifos adicionados).

15. Ademais, o Tribunal de Contas da União (TCU) mantém diversos julgados sobre esta temática, dos quais se podem destacar os trechos transcritos a seguir:

Voto:

Cuidam os autos de representação formulada pelo Ministério Público Federal acerca de irregularidades ocorridas em processos de dispensa de licitação realizadas nos exercícios de 2009/2010 pela Prefeitura de Avaré/SP para aquisição de medicamentos com recursos federais. (...)

*11. Verifica-se, portanto, que, para as contratações diretas fundadas na emergência, **cabe ao gestor demonstrar a impossibilidade de esperar o tempo necessário à realização do procedimento licitatório, em face do risco da ocorrência de prejuízo ou comprometimento da segurança de pessoas e demais bens públicos ou particulares.** Há, ainda, o dever legal de **justificar a escolha do fornecedor e o preço pactuado.** (Grifos adicionados).*

Acórdão TCU nº 1130/2019-Primeira Câmara

Voto:

(...) 15. Assim, não se questiona a necessidade e a importância das obras, especialmente considerando a cheia histórica dos rios, mas apenas a escolha ilegítima da forma de contratação. O fato é que, não se tratando de obra restrita ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa, não poderiam os responsáveis autorizar a dispensa da licitação. O caso concreto indica tratar de solução definitiva para os problemas enfrentados com as cheias e secas nos municípios do Amazonas como exposto pela unidade técnica na instrução de peça 85: (...)

Acórdão:

*(...) 9.5. dar ciência à Secretaria de Estado de Infraestrutura (Seinfra/AM) de que as contratações diretas promovidas para execução do Termo de Compromisso 39/2009, por meio de dispensa de licitação fundamentada nos casos de emergência ou de calamidade pública, não atenderam ao disposto no inciso IV do art. 24 da Lei 8.666/1993 e na jurisprudência deste Tribunal, no sentido de que a contratação direta **deve se restringir somente à parcela mínima necessária para afastar a concretização do dano ou a perda dos serviços executados, devendo a solução definitiva, conforme o caso, ser objeto de licitação formal.** (Grifos adicionados).*

Acórdão 6439/2015-Primeira Câmara

Voto:

*(...) 12. Com efeito, para que se caracterize a situação emergencial deve restar evidente no respectivo procedimento de dispensa que a contratação imediata é a **via adequada e efetiva para eliminar iminente risco de dano ou de comprometimento da segurança de***

pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares.

13. Nesse sentido, afigura-se correta a afirmação da unidade técnica de que, no caso, a urgência, como pressuposto para a contratação direta da obra, deveria se traduzir, por exemplo, em risco de desabamento, com a explicitação nos laudos técnicos quanto à necessidade imediata de realização de obras de reparo em face do risco maior de perda de instalações.

14. Todavia, em que pese os pronunciamentos técnicos indicarem a existência de graves problemas estruturais, observo que eles apenas apontavam como solução para o problema a interdição do local, de modo que tal providência, nos termos destacados pelo Ministério Público, "suspenderia, por si só, eventual risco à segurança dos frequentadores, e descaracterizaria a situação de urgência, possibilitando o regular procedimento licitatório". (...) (Grifos adicionados).

Acórdão 1162/2014-Plenário

16. Por se tratar de uma das hipóteses de dispensa de licitação, ou seja, exceção à regra que versa sobre o dever de licitar e, portanto, passível de fundamentação robusta e consistente pelo gestor, o TCU reconhece em suas análises a necessidade de estarem presentes requisitos tais como:

- a devida caracterização da impossibilidade de aguardar o tempo necessário à realização de procedimento licitatório;
- o risco da ocorrência de prejuízo ou comprometimento da segurança de pessoas, de bens públicos ou particulares;
- demonstração de que a contratação direta é a via adequada e efetiva para eliminar o risco iminente de dano, perda ou comprometimento da segurança, em vez de, por exemplo, proceder à interdição do local até regularização;
- justificativa para a escolha do fornecedor e preço pactuado;
- delimitação somente à parcela mínima necessária para afastar a concretização do dano, perda ou comprometimento da segurança, vedado o uso para soluções definitivas ou que ultrapassem o prazo legal de 180 (cento e oitenta) dias.

17. Assim, a escolha da alternativa “c” para solução do problema descrito só deve ocorrer se os responsáveis por tal decisão puderem caracterizar a emergência e o risco iminente à segurança das pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, bem como comprovar a presença dos requisitos supracitados. Se o enquadramento da situação real nos moldes do artigo 24, IV, da Lei nº 8.666/1993 não puder ser devidamente demonstrado, a Administração estará sujeita a eventuais questionamentos e sanções dos órgãos federais de controle. Logo, é recomendável que a magnitude deste risco seja ponderada pelos gestores em relação aos riscos envolvidos nas demais alternativas.

d) Aguardar a construtora Hudson se manifestar sobre a solução deste problema.

18. O artigo 618 do Código Civil dispõe que as empreiteiras são responsáveis, durante o prazo de cinco anos, pelo trabalho realizado em edifícios ou outras construções consideráveis, o que é uma espécie de garantia da obra. Além disso, o art. 12 da Lei nº 8.078/1990 (Código de Proteção e Defesa do Consumidor) dispõe que o fabricante, produtor, construtor, nacional ou estrangeiro, e o importador respondem, independentemente da existência de culpa, pela reparação dos danos causados aos consumidores por defeitos decorrentes de projeto, fabricação, construção, montagem, fórmulas, manipulação, apresentação ou acondicionamento de seus produtos, bem como por informações insuficientes ou inadequadas sobre sua utilização e riscos.

19. Entretanto, com base nas informações consignadas na CI nº 065/2019/PU, aguardar a construtora Hudson se manifestar sobre a solução não parece ser uma alternativa plausível no momento, haja vista a imperatividade de ações para prevenir outros acidentes como o ocorrido em 7 de março, devido à fragilidade da estrutura em alumínio instalada como vedação das escadarias do Bloco Zeta combinada com a ação climática.

20. Corroborar este entendimento relato da Superintendência de Obras da UFABC constante da Comunicação Interna SPO/SBC nº 119, de 11 de setembro de 2017, no seguinte trecho: *“a Universidade tomou a iniciativa de inserir no Contrato nº 50/2016 a execução dos itens urgentes, que podem vir a ocasionar maiores prejuízos*

ao patrimônio público, caso não sejam resolvidos imediatamente, e entrará com um pedido de ressarcimento judicial destes custos”.

21. Considerando então que o caso reportado demanda ação com a maior brevidade possível, com vistas a afastar qualquer risco à comunidade e ao patrimônio público, aguardar a adoção de medidas pela construtora responsável, dado o contexto histórico do relacionamento entre a UFABC e a referida empresa, implica a assunção de um risco para a Universidade e a comunidade acadêmica. Independente disso, a Administração deve reivindicar seus direitos relativos à garantia prevista no artigo 618 do Código Civil.

Considerações finais

22. Em face de todo o exposto, cumpre-nos ressaltar que:

- se a Administração escolher o item “a” ou “c”, poderá receber questionamentos dos órgãos de controle e até ser notificada de uma eventual responsabilização daqueles que autorizaram a celebração de aditivo além das condições previstas na Lei nº 8.666/1993, mesmo após as recomendações contidas no Relatório nº 2017.01541/CGU e AUDIN, ou procederam à contratação sob a forma de dispensa emergencial;
- se a Administração escolher o item “b”, utilizaria o escopo do contrato de manutenção para cobrir falhas em obras ainda em andamento, com parte dos recursos alocados para aquela contratação, cuja estimativa de valor não foi apresentada. Segundo a CI nº 065/2019/PU, o principal impedimento seria de ordem interna, em razão de uma prática adotada pela PU de não executar adequações e manutenções antes da entrega dos prédios.
- se a Administração escolher o item “d”, poderá ser responsabilizada por desídia caso haja novo acidente, uma vez que aguardar a manifestação da construtora Hudson, sem a adoção de medidas tempestivas no sentido de mitigar o risco, expõe a comunidade acadêmica a eventuais consequências.

23. Considerando-se o caráter consultivo desta Nota de Auditoria, recomenda-se aos gestores:

1) Analisar comparativamente as alternativas de “a” a “d”, de modo que a tomada de decisão se baseie no dimensionamento da probabilidade e do impacto dos riscos sobre os quais a AUDIN discorreu ao examinar cada um dos itens, bem como de outros eventos adversos que possam interferir nos objetivos da instituição;

2) escolher a alternativa com menor risco para Administração, pois não há garantia de que alguma das quatro opções levantadas na CI nº 065/2019/PU esteja isenta de consequências adversas;

3) notificar a construtora Hudson sobre a queda da esquadria em veículo de discente e solicitar o ressarcimento dos valores correspondentes aos custos e prejuízos causados, independente de qual alternativa será escolhida para solucionar a questão relatada;

4) proceder ao isolamento das áreas de risco até a finalização do tratamento das vulnerabilidades, de modo a resguardar a segurança de pessoas e prevenir novos danos ao patrimônio público ou de particulares.

24. Colocamo-nos à disposição para esclarecimento de eventuais dúvidas quanto aos assuntos ora tratados.

Atenciosamente,

Rosana de Carvalho Dias
Gerente da Auditoria Interna

Leandro Gomes Amaral
Economista