

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 034.628/2012-6

Natureza: Relatório de Auditoria

Órgãos/Entidades: Empresa Brasileira de Infra Estrutura Aeroportuária, Ministério da Defesa, Ministério da Educação, Governo do Estado do Ceará, Fundação Universidade de Brasília, Ministério Público do Trabalho, Tribunal Regional Federal da 4ª Região, Fundação Universidade Federal do ABC e Universidade Federal do Triângulo Mineiro

Responsáveis: Bismarck Costa Lima Pinheiro Maia, Washington Gomes da Luz Filho, Antônio Gustavo Matos do Vale, Antônio José Moreira Evangelista, Marcos Antônio Araújo Diniz, Marga Inge Barth Tessler, Virmondes Rodrigues Júnior, Luiz Eduardo Pereira Barretto Filho, Hélio Waldman e José Geraldo de Sousa Júnior

Advogado constituído nos autos: não há

SUMÁRIO: FISCALIZAÇÃO DE ORIENTAÇÃO CENTRALIZADA. QUALIDADE DOS EMPREENDIMENTOS NO PÓS-OBRA. EDIFICAÇÕES CONCLUÍDAS HÁ MENOS DE CINCO ANOS COM RECURSOS PÚBLICOS FEDERAIS. ACHADOS. DETERMINAÇÕES. MONITORAMENTO. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto, como parte integrante deste relatório, a instrução produzida no âmbito da SecobEdif, vazada nos seguintes termos:

“1 - APRESENTAÇÃO

O presente Relatório cuida de auditorias realizadas em obras de terminais aeroportuários, unidades educacionais e de pesquisa, centro de convenções, edifícios administrativos e vilas olímpicas, todas construídas com recursos públicos federais e com recebimento definitivo inferior a cinco anos. O intuito destas fiscalizações, autorizadas pelo Acórdão 2.488/2012 - TCU - Plenário, foi avaliar a qualidade dessas edificações, visando identificar possíveis problemas construtivos decorrentes de falhas executivas ou má qualidade dos materiais empregados.

Esta auditoria consolida um conjunto de 11 fiscalizações que foram realizadas no âmbito de uma Fiscalização Orientada Centralizada - FOC, cujo tema foi a qualidade dos empreendimentos no pós-obra.

A ação visou edificações concluídas há menos de cinco anos com recursos públicos federais, sendo quatro terminais aeroportuários e sete edifícios administrativos:

a) Terminal de Cargas (TECA) do Aeroporto Internacional de Fortaleza/CE;

b) Reforma e Ampliação do Aeroporto de Congonhas/SP (apenas o Terminal de Passageiros);

c) Reforma e Ampliação do Aeroporto Santos Dumont/RJ (apenas o Terminal de Passageiros);

- d) Terminal Remoto A do Aeroporto de Guarulhos/SP;
- e) Centro de Convenções do Estado do Ceará;
- f) Vilas Olímpicas dos V Jogos Mundiais Militares;
- g) Edifício do Tribunal Regional Federal da 4ª Região;
- h) Edificações da Universidade Federal do ABC (UFABC);
- i) Edificações da Universidade de Brasília (UnB);
- j) Centro Educacional da Universidade Federal do Triângulo Mineiro (UFTM); e
- k) Edifício-sede do Sebrae Nacional em Brasília/DF.

Os resultados de sua análise possibilitarão corrigir problemas construtivos que porventura tenham aparecido nos empreendimentos, contribuindo, assim, para a manutenção da vida útil das obras.

2 - INTRODUÇÃO

2.1 - Deliberação que originou o trabalho

Em cumprimento ao Acórdão 2.488/2012 - TCU - Plenário, realizou-se auditoria na Infraero, na Secretaria de Turismo do Estado do Ceará, na UnB, no Sebrae Nacional, no TRF da 4ª Região, na UFABC, na UFTM e nos Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, no período compreendido entre 17/9/2012 e 30/11/2012.

A razão principal que motivou estes trabalhos foi a necessidade de se avaliar a qualidade das obras executadas com recursos federais, visando à correção de eventuais problemas construtivos.

2.2 - Objetivo e questões de auditoria

As presentes auditorias aqui consolidadas tiveram por objetivo verificar a qualidade de edificações concluídas pela Infraero, pela Secretaria de Turismo do Estado do Ceará, pela UnB, pelo Sebrae Nacional, pelo TRF da 4ª Região, pela UFABC, pela UFTM e pelos Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica.

A partir do objetivo dos trabalhos e a fim de avaliar em que condições encontravam-se as obras e se os gestores estavam tomando providências para correção de eventuais problemas construtivos, de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões adiante indicadas:

- 1) O projeto básico/executivo foi fielmente executado?
- 2) Foram identificados vícios construtivos e problemas de qualidade após a entrega da obra?
- 3) A obra possui recebimento provisório/definitivo e está devidamente regularizada?
- 4) O gestor tomou as medidas administrativas e judiciais cabíveis ao identificar problemas durante o prazo de garantia da obra?

2.3 - Metodologia utilizada

Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União e com observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU.

Foram utilizadas as seguintes técnicas de auditoria: a) análise documental; b) questionários de auditoria; c) visita aos empreendimentos; e d) comparação com a legislação, jurisprudência do TCU e doutrina.

Uma vez que o objetivo destas fiscalizações foi a verificação da qualidade das obras, a atuação das equipes concentrou-se na vistoria dos empreendimentos e na verificação de projetos e documentos relativos a eventuais problemas nas obras, tais como comunicações entre fiscalização e construtora, relatórios de inconformidades, termos de recebimento, diário de obras entre outros.

Assim, foi analisado se os projetos contratados foram fielmente executados, conferindo suas compatibilidades com as obras efetivamente finalizadas.

Nas inspeções físicas, procurou-se acessar todas as dependências das edificações e registrar por meio de fotos todos os problemas encontrados. Nesse procedimento, houve foco na existência de possíveis vícios construtivos aparentes ainda não sanados e na qualidade dos materiais utilizados (com base nas especificações do caderno de encargos ou do memorial descritivo). Ademais, procurou-se observar se a existência de patologias ou defeitos construtivos na obra era decorrente dessas imperfeições técnicas.

Nos diários de obra, foram verificados eventuais problemas relatados durante a execução dos empreendimentos, bem como se houve mudanças solicitadas pela fiscalização da obra ou se foram decorrência de caso fortuito. Os ensaios que possivelmente tenham sido solicitados também foram checados.

Foi verificado ainda se as obras possuíam recebimento provisório e/ou definitivo e se estavam devidamente regularizadas, observando se as medidas corretivas indicadas no termo de recebimento provisório foram realizadas. Também, observou-se se as obras possuíam "habite-se", ligações definitivas de água, luz, telefone e gás, bem como aprovação do Corpo de Bombeiros, e eventuais licenças de funcionamento e/ou ambientais exigíveis pela legislação em vigor, a depender do tipo de empreendimento.

Por fim, analisou-se se os gestores estavam fazendo avaliações periódicas de desempenho nos empreendimentos, observando se eles tomaram as medidas administrativas e judiciais cabíveis, acionando a empresa contratada no caso de identificarem problemas durante o prazo de garantia da obra. Os processos de aplicação de penalidades e comunicações entre o gestor e a executora foram solicitados.

2.4 - Limitações inerentes à auditoria

Com exceção da ocorrência de limitações aos exames realizados no empreendimento da Aeronáutica (vila olímpica), nenhuma outra restrição foi imposta. Para esclarecer, nessa obra, todos os apartamentos estavam habitados e a vistoria interna das unidades limitou-se à visita do apartamento 102 do bloco 57, cujo morador permitiu a entrada para a devida inspeção.

Cabe informar ainda que os pátios de aeronaves e as pistas de taxi e de pouso e decolagem dos aeroportos Santos Dumont/RJ e Congonhas/SP não foram inspecionados, uma vez que as vistorias dessas áreas implicariam prejuízos às operações dos aeroportos, sendo necessária, inclusive, notificação prévia a órgãos competentes, entre outras providências. Além disso, a aferição da qualidade desses serviços com base apenas em inspeção visual, sem utilização de equipamentos ou realização de ensaios, ficaria prejudicada.

2.5 - Volume de recursos fiscalizados

O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R\$ 1.738.359.522,93. Este montante corresponde ao valor utilizado para as construções de todas as edificações analisadas, assim detalhadas:

a) UnB/DF: R\$ 58.152.807,49 - Montante referente a Clínica Odontológica, Faculdade UnB Gama, Faculdade UnB Planaltina, Instituto de Ciências Biológicas e obra de reforma das calçadas e área de acesso à Praça Maior;

- b) UFTM/MG: R\$ 8.859.085,80 - Montante referente ao Centro Educacional da UFTM;
- c) Sebrae Nacional/DF: R\$ 59.740.181,68 - Montante referente à nova sede do Sebrae em Brasília/DF;
- d) Aeroporto Santos Dumont/RJ: R\$ 334.579.211,60 - Montante referente ao valor do TC 052-EG/2004/0062 com seus aditamentos e reajustes;
- e) Vilas militares/RJ: R\$ 442.683.787,28 - Montante referente às Vilas olímpicas para os V Jogos Mundiais Militares;
- f) Aeroporto de Congonhas/SP: R\$ 209.563.333,95 - Montante referente ao valor do TC 057-EG/2004/0024 com seus aditamentos e reajustes;
- g) Aeroporto de Guarulhos/SP: R\$ 85.759.976,24 - Montante referente ao valor do TC 071-EG/2011/0001;
- h) UFABC/SP: R\$ 96.022.846,32 - Montante referente aos blocos A, B e D do Campus de Santo André e ao bloco Alfa do campus de São Bernardo do Campo;
- i) Centro de Eventos de Fortaleza/CE: R\$ 383.072.861,39 - Montante referente ao valor final do contrato 24/2009;
- j) Terminal de Cargas (TECA) de Fortaleza/CE: R\$ 35.436.501,12 - Montante referente ao valor final do contrato 113-EG/2004-0010; e
- k) TRF - 4ª Região/RS: R\$ 24.488.930,06 - Montante referente ao valor final do contrato 087/2004.

2.6 - Benefícios estimados da fiscalização

Entre os benefícios estimados das fiscalizações aqui consolidadas podem-se mencionar as eventuais correções de defeitos construtivos nos empreendimentos, garantindo a vida útil das obras, evitando, assim, que a Administração tenha gastos desnecessários com o reparo das construções; o aumento na expectativa de controle pela entidade jurisdicionada e as melhorias procedimentais na gerência dos empreendimentos públicos concluídos, em especial quanto a defeitos construtivos identificados no prazo de garantia previsto no código civil (cinco anos após o recebimento definitivo da obra).

2.7 - Processos conexos

Não existem processos conexos.

3 - CONCLUSÃO

Inicialmente, faz-se necessário tecer alguns comentários acerca da aplicabilidade da Lei 10.406/2002 (Código Civil) e da Lei 8.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor) aos contratos Administrativos relativos a obras públicas.

O art. 54 da Lei 8.666/1993 afirma que os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado aplicam-se aos contratos administrativos de forma suplementar. Assim, conclui-se que, por determinação legal, os dispositivos do Código Civil, que criam garantias em favor da Administração, podem ser aplicados aos contratos celebrados entre Administração e particulares relacionados a obras públicas.

No que tange à aplicação do Código de Defesa do Consumidor aos contratos administrativos relacionados a obras públicas, a própria jurisprudência do TCU confirma essa possibilidade. O entendimento está presente no Acórdão 92/2004 - TCU - Segunda Câmara, julgando-se oportuna a transcrição do seguinte trecho do referido Acórdão:

Não seria plausível que alguém contratasse uma Empresa para construir barragem para ter dois anos de vida, a barragem foi construída para ter vida longa. Essa alegação nega o art. 12 da Lei 8.078/1990 - Código de Defesa do Consumidor.

O fato é que a Administração encontra-se numa posição de vulnerabilidade técnica, pois não tem condições de acompanhar todas as etapas de construção de uma obra pública, ocupando, assim, uma posição de consumidor hipossuficiente ao contratar obras públicas através de licitações.

Portanto, tanto o Código Civil como o Código de Defesa do Consumidor possuem plena aplicabilidade aos contratos Administrativos relacionados a obras públicas.

Adicionalmente, a lei 8.666/1993 afirma, em seu art. 69, que: "O contratado é obrigado a reparar, corrigir, remover, reconstruir ou substituir, às suas expensas, no total ou em parte, o objeto do contrato em que se verificarem vícios, defeitos ou incorreções resultantes da execução ou de materiais empregados".

Ainda, o artigo 12 da Lei 8.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor) afirma que:

O fabricante, o produtor, o 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.

Já o art. 618 da Lei 10.406/2002 (Código Civil) afirma que o empreiteiro responderá pela solidez e segurança da obra por um prazo de cinco anos.

Percebe-se que a existência de defeitos construtivos nas obras auditadas, sem uma providência do gestor no sentido de acionar a garantia quinquenal, vai de encontro aos dispositivos supracitados (Lei 8.666/1993, Código Civil e Código de Defesa do Consumidor), além das disposições contratuais normalmente utilizadas pelos órgãos/entidades da Administração Pública.

Nesse contexto, convém mencionar a Orientação Técnica OT-IBR 003/2011, editada pelo Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas (Ibraop), visando uniformizar o entendimento da legislação e práticas pertinentes ao assunto. Essa orientação técnica estabelece parâmetros para o monitoramento da qualidade das obras públicas durante o seu período de garantia, bem como para acionamento dos responsáveis pela reparação dos defeitos. Os pontos mais importantes da OT-IBR 003/2011 são elencados a seguir.

a) A Administração Pública deve realizar avaliações periódicas da qualidade das obras, após seu recebimento, no máximo a cada doze meses, permanecendo tal controle até o término do prazo de garantia quinquenal.

b) Os gestores públicos, durante o prazo quinquenal de garantia, são obrigados a notificar os responsáveis pelos defeitos verificados nas obras públicas. Sua omissão ou a realização de quaisquer despesas para as correções, sem o devido acionamento da construtora contratada, são tipificadas pelo art. 10 da Lei nº 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa), que define como ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei.

c) A responsabilidade do construtor por defeitos precoces nas obras é objetiva e atinge também os projetistas ou empresas de consultoria, cabendo-lhes eventuais provas de exclusão de culpabilidade, que devem se limitar tão somente às alegações de: caso fortuito, motivo de força maior, culpa exclusiva de terceiros e inexistência do defeito.

d) Ainda que ultrapassado o período de garantia quinquenal, a Administração Pública pode notificar os responsáveis pelos defeitos constatados nas obras para que os corrijam sem ônus ao Erário. Para isso, deve averiguar se o empreendimento ainda se encontra dentro do seu período de vida útil e realizar uma inspeção mais detalhada, uma vez que passará a assumir o ônus da prova.

e) Determinadas obras ou serviços (exemplo: pintura de edificações, serviços de capina etc.), por sua natureza ou prazo de validade dos próprios materiais empregados, não são garantidos pelo prazo de cinco anos estabelecidos em lei, devendo ser monitorados durante os períodos próprios de sua vida útil.

f) Em caso da necessidade de reparos e sem haver contestações a esse respeito, a Administração Pública deve se certificar de que as soluções apresentadas pela empreiteira responsável sejam as mais adequadas para garantir que os serviços não sejam meramente paliativos, ou seja, que durem por toda a vida útil da obra.

g) Caso a empreiteira responsável encaminhe uma peça de defesa, a Administração Pública deve analisá-la, emitindo relatório técnico que, concluindo pela sua procedência, recomende o arquivamento do processo, ou, concluindo pela improcedência, fundamente nova notificação ao executor, desta feita para o início imediato dos serviços. Essa nova notificação deve ser acompanhada de planilha orçamentária que descreva os serviços a serem executados, com suas respectivas quantidades e preços.

h) Caso os reparos não sejam iniciados pela empreiteira no prazo estabelecido na notificação, a Administração Pública poderá solicitar demanda do devido processo judicial (para a Procuradoria-Geral da unidade federativa ou outro Órgão de equivalente função).

i) Não há impedimento, em casos urgentes, que a Administração Pública execute os serviços de reparação, para posterior ressarcimento da contratada. Nesse caso, deve comunicar previamente o fato, informando do respectivo orçamento, à empreiteira responsável para posterior ressarcimento.

j) Considerando que os defeitos observados nas inspeções normalmente se agravam com o passar do tempo, deve-se pleitear judicialmente uma obrigação de fazer ao invés da indenização pelo valor da causa.

k) Dado o regular transcurso do processo administrativo ou judicial, bem com a urgência de se iniciarem os reparos, uma vez que sua postergação acarreta o agravamento dos defeitos e perigo ou desconforto aos usuários, deve-se também requisitar um pedido de antecipação de tutela e a arbitragem de uma multa diária pelo não cumprimento.

l) A Administração Pública contratante deve manter arquivados, entre outros documentos, projetos, "as built", especificações técnicas, orçamento, termos de recebimento, contratos e aditamentos, diário de obras, relatórios de inspeções técnicas após o recebimento da obra e notificações expedidas.

Feitas essas considerações, passa-se às constatações das auditorias realizadas.

Achados vinculados às questões de auditoria: "execução de serviços com qualidade deficiente" e "houve recebimento indevido da obra".

Achados não decorrentes da investigação de questões de auditoria: "implantação do empreendimento sem obtenção de todas as licenças e autorizações emitidas pelos órgãos competentes" e "inobservância dos requisitos legais e técnicos de acessibilidade de pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida".

Nas amostras selecionadas para a verificação da qualidade de edificações concluídas pelos diversos órgão/entidades auditados nesta FOC, constataram-se diversas patologias que surgiram

após a entrega definitiva dos empreendimentos, sem que o gestor tivesse acionado a construtora a fim da realização dos consertos necessários.

Em geral, além de um elevador que não estava funcionando (UnB), identificaram-se:

a) a presença de trincas, fissuras, vazamentos, infiltrações, esquadrias danificadas e nichos de concretagem; e

b) problemas de execução de pintura, gesso, revestimento, juntas de trabalho, encunhamento de alvenarias, estanqueidade de esquadrias, manta termoacústica e impermeabilização.

Os defeitos mais recorrentes tratavam de fissuras oriundas de falha na execução do encontro entre a estrutura de concreto e a parede de alvenaria; falha (ou falta) de execução de vergas em vãos de portas e janelas e falha na execução de pisos de granitina. Ainda, diversos problemas de impermeabilização foram identificados em lajes e pontos próximos a vigas baldrame das obras vistoriadas.

A omissão dos gestores na tentativa de corrigir tais defeitos também constitui irregularidade. Uma vez que o art. 69 da Lei 8.666/1993, o art. 12 do Código de Defesa do Consumidor e o art. 618 do Código Civil definem que a responsabilidade pela correção das imperfeições é do construtor e, portanto, asseguram à administração o direito de exigir dele tal conserto, tem-se que, pelo princípio da indisponibilidade do interesse público, o gestor está vinculado à adoção de providências neste sentido. Em outras palavras, não cabe ao gestor realizar juízo de valor sobre a conveniência ou não de exigir do construtor a correção de vícios. Entende-se que, em razão do princípio fundamental citado, ele tem o dever de fazê-lo.

Em relação ao Centro Educacional da UFTM/MG e ao Centro de Convenções de Fortaleza/CE, acrescenta-se que as obras não estavam legalizadas perante as prefeituras locais, pois se encontravam sem "habite-se".

Além dos problemas de qualidade, o aeroporto de Guarulhos e a UFABC foram objeto de recebimento provisório pela Administração sem que as obras estivessem satisfatoriamente concluídas, ou seja, com existência de diversas pendências a serem solucionadas pelas construtoras. Ainda, na auditoria da UnB, a norma de acessibilidade não foi observada por completo nas unidades de Planaltina e Gama, visto a não observância, em alguns locais, de larguras mínimas para a passagem de cadeiras de rodas, a falta de barras de apoio nos lavatórios dos banheiros adaptados e a ausência de guarda-corpo em calçadas elevadas.

Não foram constatadas impropriedades/irregularidades para as demais questões de auditoria.

Quanto às vistorias realizadas nas vilas olímpicas do Exército e da Aeronáutica e nos aeroportos Santos Dumont e Congonhas, não foram constatadas irregularidades decorrentes da investigação das questões de auditoria, em especial pelo fato de os edifícios correspondentes não apresentarem patologias ou vícios construtivos aparentes.

No edifício-sede do Sebrae Nacional/DF, apesar de não ter sido identificada irregularidade, a entidade foi cientificada acerca de fissuras na estrutura de concreto, as quais deveriam apenas ter sua evolução acompanhada com o objetivo de resguardar a solidez e a segurança do edifício, haja vista que o reparo comprometeria o caráter estético das peças.

Diante de todo o exposto, cabe determinar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) que cientifique os órgãos e entidades integrantes da Administração Pública Federal acerca da efetiva aplicação dos critérios e parâmetros técnicos prescritos na norma NBR 9050/2004 relacionados com a acessibilidade de pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, quando das suas futuras contratações de obras públicas.

Ainda, que o MPOG informe aos mesmos que a postura omissiva em relação ao reparo de serviços de engenharia mal executados constitui irregularidade por atentar contra o princípio da indisponibilidade do interesse público, tendo em vista o direito assegurado à Administração pelo Código Civil, pela Lei 8.666/1993 e pelo Código de Defesa do Consumidor.

Além disso, julga-se conveniente recomendar ao MPOG que, doravante, instrua os órgãos e entidades integrantes da Administração Pública Federal a adotarem nas obras concluídas sob sua gestão alguns preceitos visando à melhoria do acompanhamento do período de observação da garantia quinquenal, em especial a avaliação (mínima) anual dos empreendimentos no quesito defeitos/patologias pós-obra, a fim de acionarem, sumariamente e no prazo legal, os responsáveis pelos devidos reparos e evitarem mais prejuízos com a evolução das eventuais imperfeições.

Por fim, para evitar o recebimento de obra com serviços falhos ou incompletos ou sem "habite-se", com prejuízo de averbação da construção na matrícula do imóvel, cabe determinar ao MPOG que instrua os órgãos e entidades integrantes da Administração Pública Federal a se absterem de:

a) receber provisoriamente qualquer parcela de obra sob sua responsabilidade com pendências a serem solucionadas pela construtora; e

b) receber definitivamente qualquer objeto sem que exista: o "as built" da obra; o laudo de vistoria do corpo de bombeiros aprovando a obra; a comprovação das ligações definitivas de energia, água, telefone e gás; a carta "habite-se" emitida pela Prefeitura local e a certidão negativa de débitos previdenciários específica para o registro da obra junto ao Cartório de Registro de Imóveis.

Entre os benefícios estimados das fiscalizações aqui consolidadas podem-se mencionar as eventuais correções de defeitos construtivos nos empreendimentos, garantindo a vida útil das obras, evitando, assim, que a Administração tenha gastos desnecessários com o reparo das construções; o aumento na expectativa de controle pela entidade jurisdicionada e as melhorias procedimentais na gerência dos empreendimentos públicos concluídos, em especial quanto a defeitos construtivos identificados no prazo de garantia previsto no código civil (cinco anos após o recebimento definitivo da obra).

4 - PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

I) determinar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), com fulcro no art. 43, I, da Lei 8.443/92, c/c o art. 250, II, do Regimento Interno do TCU, com prazo de sessenta dias para a apresentação da documentação comprobatória da medida tomada, que oriente os órgãos e entidades integrantes da Administração Pública Federal, quando das suas futuras contratações de obras públicas, a:

I.1) aplicarem os critérios e parâmetros técnicos prescritos na norma NBR 9050/2004 relacionadas com a acessibilidade de pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida;

I.2) incluírem 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:

I.2.1) "as built" da obra elaborado pelo responsável por sua execução;

I.2.2) comprovação das ligações definitivas de energia, água, telefone e gás;

I.2.3) laudo de vistoria do corpo de bombeiros aprovando a obra;

I.2.4) carta "habite-se" emitida pela Prefeitura; e

I.2.5) certidão negativa de débitos previdenciários específica para o registro da obra junto ao Cartório de Registro de Imóveis;

I.3) exigirem 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 10.406/2002 (Código Civil) c/c art. 69 da Lei 8.666/1993 e art. 12 da Lei 8.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor); e

I.4) absterem-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, inciso I, da Lei 8666/1993, 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;

II) recomendar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) que oriente os órgãos e entidades integrantes da Administração Pública Federal a adotarem os seguintes procedimentos, no tocante ao acompanhamento da qualidade de obras concluídas sob gestão própria:

II.1) a realização de avaliações periódicas da qualidade das obras, após seu recebimento, no máximo a cada doze meses;

II.2) a notificação do contratado quando defeitos forem observados na obra durante o prazo de garantia quinquenal, certificando-se de que as soluções por ele propostas sejam as mais adequadas;

II.3) o dever de ajuizar o devido processo judicial caso os reparos não sejam iniciados pelo contratado; e

II.4) o arquivamento, dentre outros documentos, de projetos, "as built", especificações técnicas, orçamento, termos de recebimento, contratos e aditamentos, diário de obras, relatórios de inspeções técnicas após o recebimento da obra e notificações expedidas; e

III) arquivar o presente processo."

2. O Diretor da 3ª DT e o Secretário substituto da SecobEdif manifestaram-se de acordo com a proposta de encaminhamento formulada na instrução.

É o relatório.

VOTO

Trata-se de consolidação de auditorias realizadas na Infraero, na Secretaria de Turismo do Estado do Ceará, na UnB, no Sebrae Nacional, no TRF da 4ª Região, na UFABC, na UFTM e nos Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, no período compreendido entre 17/9/2012 e 30/11/2012.

2. As auditorias tiveram por objetivo verificar a qualidade de edificações concluídas por estes órgãos/entidades há menos de cinco anos. As principais constatações foram: "execução de serviços com qualidade deficiente", "implantação do empreendimento sem obtenção de todas as licenças e autorizações emitidas pelos órgãos competentes", "inobservância dos requisitos legais e técnicos de acessibilidade de pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida" e "houve recebimento indevido da obra".

3. Não foram identificadas impropriedades/irregularidades nos trabalhos realizados no Sebrae Nacional, nas obras do Exército e da Aeronáutica, bem como nos aeroportos Santos Dumont/RJ e Congonhas/SP, ambos geridos pela Infraero.
4. O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R\$ 1.738.359.522,93, valor utilizado para as construções de todas as edificações analisadas.
5. Entre os benefícios estimados das fiscalizações ora consolidadas, podem ser mencionadas as eventuais correções de defeitos construtivos nos empreendimentos, garantindo a vida útil das obras, evitando, assim, que a Administração tenha gastos desnecessários com o reparo das construções; o aumento na expectativa de controle pela entidade jurisdicionada e as melhorias procedimentais na gerência dos empreendimentos públicos concluídos, em especial quanto a defeitos construtivos identificados no prazo de garantia previsto no Código Civil (cinco anos após o recebimento definitivo da obra).
6. A proposta de encaminhamento formulada pela SecobEdif envolve determinações e recomendações ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).
7. Manifesto-me, no essencial, de acordo com a unidade técnica, sem prejuízo das seguintes ponderações: 1º) pelo teor das ‘recomendações’ alvitradas, deveriam estas ser expedidas sob a forma de ‘determinações’; 2º) considerando a existência de achados no âmbito do TRF da 4ª Região, as determinações emanadas destes autos deveriam também ser endereçadas ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ), haja vista a possibilidade de ocorrências da mesma natureza em outros órgãos do Poder Judiciário.

Ante o exposto, VOTO por que seja adotada a decisão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 10 de abril de 2013.

JOSÉ JORGE
Relator

ACÓRDÃO Nº 853/2013 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 034.628/2012-6.
2. Grupo I – Classe V – Assunto: Relatório de Auditoria.
3. Responsáveis: Bismarck Costa Lima Pinheiro Maia, Washington Gomes da Luz Filho, Antônio Gustavo Matos do Vale, Antônio José Moreira Evangelista, Marcos Antônio Araújo Diniz, Marga Inge Barth Tessler, Virmondes Rodrigues Júnior, Luiz Eduardo Pereira Barretto Filho, Hélio Waldman e José Geraldo de Sousa Júnior.
4. Órgãos/Entidades: Empresa Brasileira de Infra Estrutura Aeroportuária, Ministério da Defesa, Ministério da Educação, Governo do Estado do Ceará, Fundação Universidade de Brasília, Ministério Público do Trabalho, Tribunal Regional Federal da 4ª Região, Fundação Universidade Federal do ABC e Universidade Federal do Triângulo Mineiro.
5. Relator: Ministro José Jorge.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Obras Aeroportuárias e de Edificação (SecobEdif).

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que versam sobre a consolidação de auditorias realizadas na Infraero, na Secretaria de Turismo do Estado do Ceará, na UnB, no Sebrae Nacional, no TRF da 4ª Região, na UFABC, na UFTM e nos Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, no período compreendido entre 17/9/2012 e 30/11/2012.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

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); e

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;

9.2. 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 que orientem os órgãos/entidades nas respectivas esferas de competência a adotarem os seguintes procedimentos, no tocante ao acompanhamento da qualidade de obras concluídas sob gestão própria:

9.2.1. realização de avaliações periódicas da qualidade das obras, após seu recebimento, no máximo a cada doze meses;

9.2.2. notificação do contratado quando defeitos forem observados na obra durante o prazo de garantia quinquenal, certificando-se de que as soluções por ele propostas sejam as mais adequadas;

9.2.3. ajuizamento de ação judicial caso os reparos não sejam iniciados pelo contratado; e

9.2.4. arquivamento, entre outros documentos, de projetos, "as built", especificações técnicas, orçamento, termos de recebimento, contratos e aditamentos, diário de obras, relatórios de inspeções técnicas após o recebimento da obra e notificações expedidas;

9.3. determinar à SecobEdif que monitore o cumprimento das determinações contidas nos itens 9.1 e 9.2 acima.

9.4. dar ciência deste acórdão ao MPOG e ao CNJ, juntamente com o relatório e voto que o fundamentam;

9.5. arquivar o presente processo.

10. Ata nº 12/2013 – Plenário.

11. Data da Sessão: 10/4/2013 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0853-12/13-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (Presidente), Valmir Campelo, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge (Relator), José Múcio Monteiro e Ana Arraes.

13.2. Ministro que alegou impedimento na Sessão: Aroldo Cedraz.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

JOAO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Presidente

(Assinado Eletronicamente)

JOSÉ JORGE
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral