



**PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO
SECRETARIA FEDERAL DE CONTROLE INTERNO**

NOTA TÉCNICA N.º /2015/DIURB/DI/SFC/CGU-PR

Brasília, de maio de 2015.

ASSUNTO: Avaliação quanto ao cumprimento dos requisitos para a utilização da contratação integrada no RDC Eletrônico nº 005/2015 da Superintendência Estadual de Compras e Licitações - SUPEL do Estado de Rondônia.

Processo nº 00190.020170/2011-81

Senhora Diretora-Substituta,

I - INTRODUÇÃO

1. A presente Nota Técnica apresenta avaliação quanto ao cumprimento dos requisitos para a utilização da contratação integrada no RDC Eletrônico nº 005/2015 da Superintendência Estadual de Compras e Licitações - SUPEL do Estado de Rondônia, que tem por objeto contratação integrada de empresa ou consórcio de empresas para o desenvolvimento dos projetos básico e executivo, a execução das obras e serviço de engenharia, realização de testes, pré-operação e operação assistida e todas as demais operações necessárias e suficientes para a implantação do sistema de esgotamento sanitário da cidade de Porto Velho/RO – Sistema Sul.
2. Registra-se que a concepção do Sistema de Esgotamento Sanitário da cidade de Porto Velho prevê a utilização de 2 sistemas compostos de coleta, transporte, tratamento e disposição final, sendo os mesmos denominados Sistema Norte e Sistema Sul.
3. Cabe frisar que a análise realizada cinge-se a avaliar o cumprimento dos requisitos para a utilização da contratação integrada no Sistema Sul, à luz das exigências estabelecidas na Lei nº 12.462/2011, que instituiu o Regime Diferenciado de Contratações (RDC) em nosso ordenamento jurídico.
4. Ademais, os registros consignados foram baseados nas análises de informações encaminhadas pelo Ministério das Cidades e das documentações disponibilizadas sobre o referido certame disponibilizadas no endereço eletrônico do Portal do Governo de Rondônia.

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE – VIDE FOLHA DE ASSINATURAS



5. Visando dar maior clareza à análise, registra-se, a seguir, o histórico dos trabalhos realizados sobre o empreendimento. Posteriormente, no Título III, apresentam-se as considerações técnicas efetuadas, para em seguida, a proposta de encaminhamento, Título IV.

II – HISTÓRICO

6. O Governo do Estado de Rondônia foi selecionado através do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, com recursos para elaboração de Estudos, Projetos Básico e Executivo para Ampliação e Melhorias do Sistema de Coleta e Tratamento de Esgotos Sanitários da Cidade de Porto Velho-RO. A partir disso, o Governo do Estado de Rondônia firmou com a Caixa Econômica Federal, em 31/10/2007, o Termo de Compromisso nº 226.560-54, no valor total de R\$ 9.000.000,00, cujo escopo é a “Elaboração do Projeto do Sistema de Esgotos Sanitários de Porto Velho/RO”.
7. Para a elaboração dos projetos, o Estado realizou sucessivas contratações que culminaram em distratos, sem que houvesse concluído a entrega do produto final.
8. Em síntese, quase uma década após a assinatura do termo de compromisso para a elaboração dos projetos básico e executivo, os mesmos ainda não estão efetivamente prontos.
9. Para a execução das obras, foram disponibilizados recursos por meio dos seguintes Termos de Compromisso: TC 226.561-68, TC 228.681-52 e TC 296.770-66, conforme a seguir discriminados:

Termos de Compromisso	Objeto	Data da Assinatura	Valor (R\$)		
			Recursos Federais	Contrapartida	Total
226.561-68	Implantação do sistema de esgotamento sanitário - 1ª Etapa	11/12/2008	182.817.798,30	10.350.867,32	193.168.665,62
228.681-52	Implantação do sistema de esgotamento sanitário da capital	7/4/2009	111.376.615,85	5.861.927,15	117.238.543,00
296.770-66	Construção do sistema de esgotos de Porto Velho – 2ª Etapa	9/12/2009	220.000.000,00	11.000.000,00	231.000.000,00
Total			514.194.414,15	27.212.794,47	541.407.208,62

Fonte: Informações consultadas em 8/5/2015 no link “Acompanhamento de Obras” do site da Caixa Econômica Federal.

10. Conforme item específico do Edital RDC sob análise, os recursos orçamentários para pagamento das obrigações estão assegurados pelos quatro termos de compromisso supracitados.
11. Em que pese os referidos termos de compromissos se referirem a todo o sistema de esgotamento sanitário de Porto Velho/RO, a título de objetividade, serão abordados apenas os fatos relevantes para o Sistema Sul e que objetivamente se referem ao cumprimento dos requisitos para a utilização da contratação integrada.

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE – VIDE FOLHA DE ASSINATURAS



12. Por meio do Despacho 0227/2014/DDCOT/SNSA, de 6/10/2014, o Ministério das Cidades comunicou à CGU que o Governo de Rondônia iria optar pela modalidade contratação integrada para as obras do Sistema Sul, conforme trecho a seguir transcrito:

“Em relação ao Subsistema Sul, o Governo do Estado reafirmou sua disposição de contratar os projetos básicos e executivos junto com a execução das obras, lançando mão da modalidade de contratação integrada do Regime Diferenciado de Contratações, previsto na Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, já comunicada pelo Governador do Estado – Sr. Confúcio Moura - ao então Ministro de Estado das Cidades – Sr. Aguinaldo Ribeiro em reunião realizada em fevereiro de 2014. Para tanto, estaria contratando estudos e sondagens para complementação do estudo de concepção elaborado e composição do anteprojeto de engenharia previsto na Lei, incorporando as recomendações elaboradas pelo Ministério das Cidades e disponibilizadas no endereço eletrônico da pasta na rede mundial de computadores.”

13. Quanto à proposta do tomador de contratar a elaboração dos projetos básico e executivo do subsistema sul junto à execução das obras, mediante o uso da modalidade contratação integrada do regime diferenciado de contratação – RDC, a CGU emitiu a Nota Técnica nº 245/2015/DIURB/DI/SFC/CGU-PR, enviada ao Ministério das Cidades por meio do ofício nº 3784/DIURB/DI/SFC/CGU-PR, de 19/2/2015, alertando que tal proposta não cumprira os requisitos previstos no Art. 9º na Lei nº 12.462/2011:

“Art. 9º Nas licitações de obras e serviços de engenharia, no âmbito do RDC, poderá ser utilizada a contratação integrada, desde que técnica e economicamente justificada e cujo objeto envolva, pelo menos, uma das seguintes condições:

I - inovação tecnológica ou técnica;

II - possibilidade de execução com diferentes metodologias; ou

III - possibilidade de execução com tecnologias de domínio restrito no mercado”.

14. Conforme citado na mencionada Nota Técnica, o sistema previsto para implantação é do tipo convencional, e a metodologia de execução é de uso corrente no mercado. A opção por outro tipo de configuração não seria justificável. Considerando que a capital do estado de Rondônia praticamente não dispõe de sistemas de esgotamento sanitário, a adoção de sistema inovador ou com tecnologia restrita no mercado encontraria inúmeras dificuldades, desde a disponibilidade de mão de obra especializada, até dificuldades futuras de integração, operação e manutenção.

15. Em resposta, o Ministério encaminhou, por meio de ofício do Assessor Especial de Controle Interno nº 1051, de 2/4/2015, o Despacho nº 046/2015/DDCOT/SNSA/MCIDADES, no qual informa:

“..., informo que em relação a decisão do Estado de Rondônia de optar pelo regime de contratação integrada do RDC para realizar a licitação do SES do subsistema Sul de Porto Velho foi também solicitado ao Governo de Rondônia que encaminhe para este Ministério o embasamento legal usado do procedimento. Por se tratar de assunto da alçada jurídica, este será encaminhado para análise da CONJUR/MCIDADES para posterior envio da posição do Ministério para a CGU”.

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE – VIDE FOLHA DE ASSINATURAS



III – CONSIDERAÇÕES TÉCNICAS

16. Feita a contextualização, cabe registrar que, em 7/5/2015, o Ministério das Cidades encaminhou para esta Controladoria manifestação do Governo do Estado de Rondônia, composta de: a) documento denominado “Justificativa” elaborado pela Coordenadoria da Secretaria Executiva do Gabinete do Governador do Estado de Rondônia e b) Parecer nº 96/2015/AJUR, de 7/4/2015, da Procuradoria Geral do Estado de Rondônia.
17. Da análise das justificativas técnicas apresentadas, depreende-se que os argumentos apresentados não efetivamente enquadram os benefícios da opção pelo regime no caso concreto, mas limitam-se a apresentar conceitos da literatura acerca das vantagens do uso da modalidade, em termos genéricos.
18. Dessa forma, avalia-se que os argumentos utilizados não demonstraram ganhos objetivos pela Administração decorrentes da utilização do regime contratação integrada no contexto específico do certame em tela.
19. As alegações apresentadas foram agrupadas em duas linhas de exposição: i) inovação tecnológica ou técnica e ii) possibilidades de execução com diferentes metodologias, referenciando, respectivamente, os incisos I e II do Art. 9º da Lei nº 12.462/2011.

INOVAÇÃO TECNOLÓGICA OU TÉCNICA

20. No que tange ao quesito inovação tecnológica, foram abordados 4 tipos de inovações, conforme segue:
 - a) Inovação tecnológica na operação com foco em desempenho, tecnologia e sustentabilidade;
 - b) Inovação tecnológica em energia;
 - c) Inovação tecnológica de materiais da construção civil, com a introdução de um novo produto ou mudança qualitativa em produto existente; e
 - d) Utilização de tecnologias que reduzam prazos e minimizem gastos no planejamento, execução e manutenção das obras com bons resultados.
21. Para fins de melhor entendimento e explicitação das questões, para cada item supracitado são apresentados na sequência a manifestação do Governo do Estado de Rondônia e a análise realizada.

Inovação tecnológica na operação com foco em desempenho, tecnologia e sustentabilidade

22. Para este item o governo especifica a automação (medidores, transmissores, registradores, inversores de frequência, comando à distância, etc.) com foco no controle operacional e na economicidade, oferecendo maior confiabilidade e segurança operacional.
23. Na referência aos itens de automação, o documento não demonstrou em que consiste a inovação. Os itens citados (medidores, transmissores, registradores, inversores de frequência, comando à distância, etc.) são componentes necessários do sistema. Não ficou demonstrado se, para esses componentes, o anteprojeto estaria usando itens já consagrados ou inovadores. E mesmo que estivesse demonstrado, o uso de um elemento inovador em um simples componente acessório não é suficiente para afirmar que o empreendimento adota solução inovadora.

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE – VIDE FOLHA DE ASSINATURAS



Inovação tecnológica em energia

24. O foco da manifestação do governo se dá na utilização do gás metano, subproduto do tratamento de esgoto, para a geração de energia. O biogás gerado pode fornecer energia suficiente para alimentar as unidades do próprio sistema, representando promissora fonte renovável de energia, especialmente para países com condições climáticas favoráveis, como o Brasil, evitando-se a simples queima do biogás.
25. Quanto à utilização do gás metano para geração de energia, o edital e a minuta de contrato não contêm nenhuma cláusula estabelecendo a obrigatoriedade do vencedor do certame em implementá-la. Além disso, isoladamente, não justifica a utilização do regime de Contratação Integrada para todo o projeto. Em optando por implementar o dispositivo, o Governo do Estado poderia realizar um certame específico para esse sistema.

Inovação tecnológica de materiais da construção civil, com a introdução de um novo produto ou mudança qualitativa em produto existente

26. Pela alegação do governo a inovação é obtida por conta da utilização dos seguintes itens: i) passarelas e guarda-corpos em fibra de vidro, ideais para ambiente agressivo das unidades de tratamento; ii) correntes, rodas dentadas, braços e lâminas raspadoras em material plástico, eliminando a típica corrosão destas unidades, e iii) novos recheios de meio suporte para filtros aeróbios e anaeróbios, mais leves e com elevada eficiência, alguns ainda nem patenteados, caracterizando-se como subprodutos industriais, como aparas de plástico, conduítes cortados, tijolos cerâmicos.
27. Impera destacar que as partes essenciais do anteprojeto (redes coletoras, coletores troncos, estações elevatórias, emissários por recalque, digestor anaeróbio de fluxo ascendente, lagoas facultativas e reatores de lodos ativados) são tecnologias **convencionais**. Assim, os argumentos relativos às passarelas e guarda-corpos, correntes, rodas dentadas braços e lâminas são igualmente improcedentes, já que também esses são elementos acessórios. Assinala-se ainda que o uso de fibra de vidro e de materiais plásticos não se constituiu inovação tecnológica, visto que o material é utilizado no país há anos.
28. A respeito dos meios de suporte para os filtros, destaca-se que o uso de tecnologia não homologada pela Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT é vedada, além de comprometer a qualidade do produto.

Utilização de tecnologias que reduzam prazos e minimizem gastos no planejamento, execução e manutenção das obras com bons resultados.

29. O governo resume-se a informar que esta inovação está justificada devido a utilização de método não destrutivo para execução de serviços de escavação para assentamento de tubulações.
30. Preliminarmente, destaca-se que os métodos não destrutivos de escavação não se enquadram como inovação tecnológica, sendo sua técnica utilizada no país há anos.
31. A indicação da possibilidade de utilização de um método não destrutivo de escavação foi citada sem estar devidamente fundamentada em pesquisas precisas e investigações adequadas de campo, caracterizadas por inspeção e diagnóstico das condições de infraestrutura que justificassem quais as técnicas possíveis de serem aplicadas.

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE – VIDE FOLHA DE ASSINATURAS



32. De acordo com a avaliação espositiva, a argumentação não logrou comprovar a hipótese quanto ao enquadramento referente a inovação tecnológica ou técnica prevista no inciso I do Art. 9º da Lei nº 12.462/2011.

POSSIBILIDADES DE EXECUÇÃO COM DIFERENTES METODOLOGIAS

33. No que concerne ao enquadramento por possibilidades de execução com diferentes metodologias, destaca-se que a indicação de uma metodologia ou de um rol de metodologias possíveis deve estar embasado em um sólido estudo de viabilidade técnica que contemple a indicação da possibilidade – ou da dificuldade – de adimplir, com qualidade, determinada solução de engenharia, em face do domínio tecnológico então existente e minimamente disseminado no local de execução do objeto.
34. O enquadramento efetuado pelo Governo do Estado de Rondônia elenca 3 possibilidades de execução com diferentes metodologias que justificariam a opção pelo regime de contratação integrada, *in verbis*:

“ • *Mudança no planejamento e organização do processo construtivo, com a redução do esforço do trabalho, o aumento da produtividade e a melhoria da qualidade do produto;*

• *Metodologia diferencial para redução de perdas na construção civil, tais como formas e escoramento metálico, estruturas pré-moldadas em concreto ou metálicas, etc.*

• *Metodologia para gestão diferenciada de resíduos sólidos (diminuição da geração de resíduos da construção civil). ”*

35. A questão que se impõe é que a opção adotada pelo gestor em permitir a possibilidade de execução com diferentes metodologias deve estar lastreada em regras objetivamente mensuráveis no edital para que a comissão encarregada do julgamento consiga computar todas as vantagens de metodologias de execução distintas, em atendimento ao disposto no caput e parágrafo primeiro do Art. 19 da Lei nº 12.262/2011:

Art. 19. O julgamento pelo menor preço ou maior desconto considerará o menor dispêndio para a administração pública, atendidos os parâmetros mínimos de qualidade definidos no instrumento convocatório.

§ 1º Os custos indiretos, relacionados com as despesas de manutenção, utilização, reposição, depreciação e impacto ambiental, entre outros fatores, poderão ser considerados para a definição do menor dispêndio, sempre que objetivamente mensuráveis, conforme dispuser o regulamento.

36. Assim, devem ser consideradas em termos objetivos despesas com manutenção, utilização, reposição, depreciação e impacto ambiental no momento da definição da empresa vencedora, uma vez que, após a conclusão do empreendimento, diversos desses itens de despesa consumirão recursos públicos de forma desnecessária.
37. Sobre os argumentos expostos no Parecer nº 96/2015/AJUR, de 7/4/2015, da Procuradoria Geral do Estado de Rondônia, destaca-se que o mesmo não avaliou o conteúdo da justificativa, elemento central desta análise, conforme a seguir transcrito:

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE – VIDE FOLHA DE ASSINATURAS



“Nesse diapasão, informo que a plausibilidade do conteúdo apresentado pela administração quanto à viabilidade técnica e econômica do regime de contratação integrada e ainda da tecnologia ou metodologia a ser utilizada foge do âmbito de atuação deste Órgão Jurídico, seja pela ausência da expertise quanto aos pontos estritamente técnicos ou porque não há que se falar em legalidade quanto ao conteúdo apresentado na justificativa, mas tão somente na exigência de tê-los nos autos”.

38. Dessa análise, ficou demonstrado que a argumentação não logrou comprovar a hipótese quanto ao enquadramento referente a inovação tecnológica ou técnica prevista no inciso II do Art. 9º da Lei nº 12.462/2011.
39. Em resumo, a proposta não cumpre os requisitos previstos no art. 9º da Lei nº 12.462/2011 para adoção do regime de contratação integrada.

VII – ENCAMINHAMENTOS

40. Diante das situações narradas e tendo em vista que há tempo hábil para que o governo de Rondônia tome as providências administrativas de sua alçada, uma vez que a data da sessão de abertura das propostas é dia 15 de maio de 2015 e a presente data (dia 8 de maio de 2015) marca o último dia para o encaminhamento de pedidos de esclarecimentos/impugnações, conforme item 2 do Edital, propõe-se o encaminhamento em meio físico e eletrônico da presente Nota Técnica à Comissão Permanente de Licitações de Obras – CPLO (cplo@supel.ro.gov.br), para que o governo do Estado corrija e altere as condições do Edital, ajustando o texto vigente, de forma a tornar válida esta licitação nos termos da Lei nº 12.462/2011.
41. Considerando o interesse público primário, a materialidade envolvida e o risco de censura superior do presente certame, destaco, por fim, que esta Coordenação-Geral de Auditoria da área de Cidades se coloca à disposição da Comissão Permanente de Licitações de Obras – CPLO para, em caso de necessidade, realizar videoconferência para tratar do tema, em data a ser oportunamente acordada junto a Unidade desta Controladoria no Estado de Rondônia.
42. Assim sendo, submete-se a presente Nota Técnica à consideração de Vossa Senhoria, para que se, de acordo, seja encaminhada nos termos propostos.

Assinado Digitalmente

DANIEL MATOS CALDEIRA

Coordenador-Geral de Auditoria da Área de Cidades

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE – VIDE FOLHA DE ASSINATURAS





PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
Controladoria-Geral da União
Folha de Assinaturas

Documento: NOTA TÉCNICA nº 728 /2015/DIURB/DI/SFC/CGU-PR, de 08/05/2015

Referência: PROCESSO nº 00190.020170/2011-81

Assunto: Avaliação quanto ao cumprimento dos requisitos para a utilização da contratação integrada no RDC Eletrônico nº 005/2015 da Superintendência Estadual de Compras e Licitações - SUPEL do Estado de Rondônia.

Signatário(s):

DANIEL MATOS CALDEIRA
Coordenador-Geral de Auditoria da Área de Cidades

Assinado Digitalmente em 08/05/2015

Relação de Despachos:

De acordo.
Encaminhe-se na forma proposta.

MILENA LUZ BARBOSA
Diretora de Auditoria da Área de Infraestrutura - Substituta

Assinado Digitalmente em 08/05/2015
