



Relatório de Inspeção nº 2.0108.08

Processo nº 11920/05 (Volumes I, II, III e IV e Anexos I*, II** e III***)
Origem: Secretaria de Estado de Saúde - SES
Assunto: Obra de reforma no bloco de internação do Hospital de Base
Ementa: Edital de Concorrência nº 03/2005 (R\$ 37.836.066,00). Suspensão do Certame até posterior deliberação da Corte. Análise das justificativas. Pela retificação do Edital para posterior retomada do curso normal do certame. Diligências. Cumprimento de determinações. Autorização para acompanhamento do Processo até a conclusão e recebimento do objeto da licitação. Inspeção. Audiência de servidores da SES. Por determinações e recomendações à SES. Por determinação a todos os órgãos e entidades do Distrito Federal.

Senhor Diretor,

Cuidam os autos da Concorrência de nº 03/2005, da Secretaria de Saúde do Distrito Federal - SES, objetivando a contratação de empresa especializada para reformar o bloco de internação do Hospital de Base do Distrito Federal – HBDF.

2. Desta feita, conforme apresentado na folha 543 deste Relatório, procede-se ao atendimento do disposto no item II da Decisão nº 6120/2006.

3. De modo a facilitar o entendimento, o presente Relatório apresenta-se sumarizado nos seguintes tópicos:

I. ANTECEDENTES.....	542
II. ESCOPO E METODOLOGIA DE EXECUÇÃO DA INSPEÇÃO.....	543
III. QUESTÕES ENFRENTADAS.....	545
III.1 Os preços e quantidades dos serviços contratados estão compatíveis com a obra a ser executada ?.....	545
III.2 Há compatibilidade entre a execução física e financeira da obra ?.....	558
III.3 A execução dos serviços está atendendo aos requisitos de qualidade propostos para a obra no Caderno de Especificações e nas legislações que regulamentam as obras civis em estabelecimentos de saúde ?...	566
III.4 A SES está exercendo a fiscalização de suas obras conforme dispõem as normas e procedimentos aplicáveis ?.....	568
III.5 Está sendo cumprida a cláusula 10.17 do Edital, que veda a subcontratação de serviços objeto de comprovação de capacidade técnica ?.....	572
IV. OUTROS FATOS RELEVANTES.....	576
V. CONCLUSÕES.....	581



VI. SUGESTÕES.....	582
VII. ANEXOS.....	587

I. ANTECEDENTES

4. Diante da análise do mencionado Edital de Concorrência, por meio da Decisão nº 1846/2005 (fls. 72/73), o Tribunal determinou à SES a suspensão do certame, até ulterior deliberação. Nessa mesma Decisão, foi concedido prazo para que a Secretaria apresentasse as pertinentes razões de justificativas acerca das questões propostas por esta Inspeção de Controle Externo.

5. Após concedida prorrogação de prazo, Decisão nº 2177/2005 (fl. 83), e tendo em conta as informações encaminhadas por aquela Jurisdicionada, o Tribunal assim decidiu:

“(...) 2) determinar à Secretaria de Saúde que: a) retifique o Edital: a.1) permitindo que as capacidades independentes possam ser comprovadas em atestados distintos, em acordo com o item a.4 da Decisão Normativa nº 02/2003, deste Tribunal; a.2) fixando índices para a comprovação da capacidade econômico-financeira da licitante, precedidos de estudos que garantam o adimplemento do objeto sem restringir o caráter competitivo da licitação; a.3) firmando, no Instrumento Convocatório e na minuta do contrato, a proibição de subcontratação dos serviços objeto de comprovação técnica; a.4) estabelecendo critérios de aceitabilidade dos preços unitários de forma a afastar, nas propostas a serem apresentadas, variações relevantes em relação ao orçamento elaborado pela Administração, devendo a CPL/SES, manifestar-se acerca da adequação da proposta vencedora aos critérios de variação de preços unitários que vierem a ser definidos; a.5) incluindo a determinação às licitantes para que apresentem, em anexo à planilha orçamentária, a composição pormenorizada do BDI; a.6) inserindo a expressão: “O Termo de Recebimento Provisório” somente será fornecido após entrega dos originais das plantas de execução - “us built” - de todos os serviços a cargo da contratada, acrescidos de dois jogos de cópias”; a.7) explicitando a periodicidade e o índice que será utilizado por ocasião do reajuste de preços, caso ocorra; b) instrua os autos originais da licitação com os estudos que definiram a composição dos custos unitários que deram respaldo à elaboração da planilha orçamentária anexa ao Edital, conforme demandado pelo art. 7.º, § 2.º, II, da Lei 8.666/93; 3) informar à Secretaria de Saúde que, uma vez atendidas todas as determinações contidas nesta decisão, poderá retomar o curso normal do certame, devendo enviar cópia do Edital retificado a este Tribunal para a devida análise; 4) autorizar o retorno dos autos à 2ª ICE, para acompanhamento; II) por maioria, acolhendo voto do Conselheiro JORGE CAETANO, determinar, ainda, à Secretaria de Saúde que, na retificação do edital, estabeleça quantitativos mínimos, para comprovar a capacidade técnico-operacional, acompanhados de estudo que comprovem sua necessidade, sem comprometer o caráter competitivo da licitação. Vencido, neste quesito, o Relator, Conselheiro ÁVILA E SILVA” (Decisão nº 3417/2005, fls. 244/245)

6. Em nova Inspeção realizada foi verificado o atendimento às questões acima percorridas. Assim, com base na instrução do Corpo Técnico, o egrégio Plenário deliberou por autorizar o prosseguimento do certame licitatório e por determinar “...à Comissão



Permanente de Licitação daquela Secretaria que retifique o quantitativo do Item 4.1.2.b.2.V para 675 KVA, conforme Quadro Demonstrativo elaborado pela Diretoria de Engenharia e Tecnologia,”, Decisão nº 4167/2005 (fl. 320).

7. Por sua vez, na última assentada, Decisão nº 6120/2006 (fl. 336), o Tribunal entendeu por considerar atendida a determinação expressa na Decisão nº 4167/2005 e por “II - autorizar a devolução dos autos àquela Inspeção, para que prossiga no acompanhamento de que trata o processo em exame até a conclusão e recebimento da reforma objeto da licitação em referência.”.

8. Nesses termos, e com base nas autorizações formalizadas às fls. 337/340, deu-se início à fiscalização que resultou neste Relatório.

II. ESCOPO E METODOLOGIA DE EXECUÇÃO DA INSPEÇÃO

9. Tendo em vista que não constava do presente Processo questões específicas a serem fiscalizadas, mas sim, autorização para acompanhar a obra em seu aspecto genérico, coube à Equipe de Inspeção, na fase de planejamento, por definir o escopo do trabalho.

10. Assim, o presente trabalho buscou alcançar seus objetivos por meio de respostas a um questionário previamente estabelecido. As questões foram formuladas em função de características peculiares da obra, de deliberações anteriores, e da experiência de outras fiscalizações.

11. No Planejamento, confeccionou-se papéis de trabalho para dar suporte aos exames realizados, formalizados na forma de: questionário, matriz de planejamento/procedimentos e matriz de achados (fls. 588/594). Ressalte-se que a Equipe de Inspeção buscou por em prática nesse trabalho, técnicas apresentadas no curso de Auditoria, ministrado pela Fundação Getúlio Vargas, e patrocinado pelo Tribunal, o que proporcionou que as questões definidas na matriz de planejamento/procedimentos, culminassem no presente Relatório.

12. Outros pontos de destaque nessa fiscalização, considerados no planejamento, são: a obra estava num estágio que nos permitiria observar a execução de quase todos os serviços a serem realizados na obra; e que a reforma no HBDF possui a particularidade de ser efetuada com o hospital em funcionamento, fato que oferece dificuldades de execução, melhor percebidas no decorrer dos serviços.

13. As questões estabelecidas no planejamento e que serão enfrentadas neste trabalho, foram relacionadas a seguir:

- Os preços e quantidades dos serviços contratados estão compatíveis com a obra a ser executada?
- Há compatibilidade entre a execução física e financeira da obra?



- A execução dos serviços está atendendo aos requisitos de qualidade propostos para a obra no Caderno de Encargos e Especificações e na legislação que regulamenta as obras civis em estabelecimentos de saúde?
- A SES está exercendo a fiscalização de suas obras conforme dispõem as normas e procedimentos aplicáveis?
- Está sendo cumprido o item 10.17 do Edital de Concorrência nº 03/2005, que veda a subcontratação de serviços objeto de comprovação de capacidade técnica, exigidos no item 4.1, alínea "b" desse Edital?

14. Durante os trabalhos, foi realizada análise do procedimento licitatório na Sede da Unidade Jurisdicionada e visitas ao local da obra, no período de 13/02/08 a 10/04/08, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público. A partir de então passou-se à fase de análise e elaboração do Relatório.

15. A obra de reforma do Bloco de Internação do HBDF (Bloco A) abrange:

- Subsolo: subestação de energia, caixa d'água e sala de bombas;
- Térreo: recepção, administração predial, atendimento ao público;
- Sobreloja: administração e área de exposições;
- 2º ao 12º Pavimento: apartamentos de internação e áreas de apoio;
- Cobertura: casa de máquinas, reservatórios e placa de captação de energia solar.

16. Os serviços em comento tiveram os preços estimados pela Secretaria (fls. 132/205), em 04/04/05, no valor de R\$ 37.836.066,16 (trinta e sete milhões, oitocentos e trinta e seis mil, sessenta e seis reais e dezesseis centavos). O Contrato nº 020/2007-SES/DF (fls. 122/127**)¹, firmado com a Empresa Santa Barbara Engenharia S/A, em 12/06/07, por sua vez, foi estabelecido no valor de R\$ 37.666.835,96 (trinta e sete milhões, seiscentos e sessenta e seis mil, oitocentos e trinta e cinco reais e noventa e seis centavos).

17. Nenhuma restrição foi imposta aos nossos exames. A análise dos preços dos serviços foi feita por amostragem e foram selecionados pelo critério de relevância, em relação ao custo total da obra, conforme poderemos observar no desenrolar do Relatório.

18. No intuito de obter esclarecimentos sobre questões observadas na fiscalização e subsidiar a decisão do Tribunal, foi encaminhada, durante o trabalho de campo, a Nota de Inspeção nº 01/2008 (fls. 344/346). Em 22/05/08, mediante Ofício nº 06/2008 - GAB/CGES (fls. 350/355), a Unidade apresentou suas considerações sobre cada um dos pontos, registrados nos itens correspondentes deste Relatório.

¹ A indicação (*) significa que essas folhas são constantes do Anexo I.

(**) significa que essas folhas são constantes do Anexo II.

(***) significa que essas folhas são constantes do Anexo III.



19.A execução orçamentária e financeira da obra ora em comento está apresentada, resumidamente, no Quadro que se segue, e é resultado de consultas realizadas no Sistema de Controle Externo – SISCOEX, até 23/04/08.

Quadro 01

Nota de Empenho (NE)	Valor (R\$)	Ordem Bancária (OB)	Valor (R\$)	Valor Acumulado das OB's, por exercício (R\$)
2007NE04639	15.107.145,90	2007OB09468	352.174,15	14.911.937,39
		2007OB10460	581.290,79	
		2007OB13473	1.186.347,53	
		2007OB14713	2.524.565,34	
		2007OB17222	3.738.532,04	
		2007OB19209	3.569.827,42	
		2008OB00424	2.959.200,12	
2008NE01723	8.000.000,00	2008OB03890	3.936.304,18	3.936.304,18
Total Empenhado	23.107.145,90	Total Pago		18.848.241,57

Fonte: Sistema SISCOEX 2007/2008, (fls. 276/280***).

III. QUESTÕES ENFRENTADAS

20.Uma vez iniciada a fiscalização, nos termos descritos no tópico anterior, e tendo em vista a busca por respostas a cada uma das questões selecionadas na Matriz de Planejamento (fls. 588/590), a Equipe de Inspeção deparou-se com achados, ou seja, atos, fatos ou informações relevantes, relacionados às questões que definiram o escopo da fiscalização, esquematizados na Matriz de Achados (fls. 591/594), e que serão a seguir discorridos.

III.1 Os preços e quantidades dos serviços contratados estão compatíveis com a obra a ser executada ? (QUESTÃO 01)

21.Em termos de fiscalização de obras públicas, a análise de compatibilidade dos preços contratados, com os de mercado, e das quantidades contratadas, com as executadas, destaca-se como uma das principais ocorrências de irregularidade. Considerando-se que



essa questão não fora tratada nas assentadas anteriores, resolveu-se por incluí-la na presente Inspeção.

22. Para responder esse ponto, adotaram-se os procedimentos indicados na Matriz de Planejamento, resumidamente indicados a seguir:

- comparar os custos dos serviços unitários contratados, selecionados na curva ABC², com os disponíveis no Volare/Pini³, ou, diante de sua impossibilidade ou inviabilidade, buscar fontes alternativas. No caso de não ser possível aferir a compatibilidade de custos, o serviço foi desconsiderado para efeito de análise;
- analisar a compatibilidade dos quantitativos dos serviços contratados, selecionados pela curva ABC, com os observados em visitas “in loco” e nos projetos; e
- verificar a existência de possíveis aditivos contratuais, bem como a razoabilidade das solicitações (envolvendo o exame de preços, quantidades, qualidade e pertinência dos serviços a serem aditivados).

23. Alguns aspectos relacionados a esses procedimentos devem ser ressaltados:

- a proposta contratada é datada de 26 de agosto de 2005 (fl. 29***), o que levou a Equipe de Inspeção a adotar, julho de 2005, como mês de referência dos preços a serem aferidos – dados existentes, à época, em sistemas de coletas de preços; e
- a planilha de custos da proposta contratada foi digitalizada, para a posterior eleição dos serviços mais relevantes – curva ABC, resultando em uma amostra correspondente a 50% do custo total da obra (fls. 595/597).

24. Após análise dos processos licitatórios e de pagamentos; de visitas ao local da obra; e de consultas ao sistema Volare/Pini⁴, foram identificados os achados que se seguem.

III.1.1 Obra contratada com base em serviços unitários cujos preços apresentavam-se, à época do certame, em média, acima dos praticados pelo

² A curva ABC é baseada no teorema de Vilfredo Pareto e pode ser denominada como “um método de classificação de informações, para que se separem os itens de maior importância ou impacto, os quais são normalmente em menor número” (CARVALHO, José Mexia Crespo de - Logística. 3ª ed. Lisboa: Edições Silabo, 2002).

³ Sistema de pesquisa mensal que agrega informações do custo unitário dos insumos, bem como do consumo necessário para a execução de determinado serviço, redundando no custo unitário dos serviços. Cabe registrar que a coleta de preços e o gerenciamento do sistema estão a cargo de uma empresa privada, a editora Pini.

⁴ Diferentemente do previsto na Matriz de Planejamento, não foi possível a utilização do sistema SINAPI, gerido pela Caixa Econômica e Federal - CEF, e cujas coletas de preços são realizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, o que não inviabilizou o trabalho aqui exposto. Apesar de elaborado o Convênio entre o Tribunal e a CEF, e de termos participado de curso promovido por aquela instituição, as senhas necessárias para a utilização do sistema somente foram disponibilizadas quando do encerramento do presente Relatório.



mercado, desde a elaboração da planilha estimativa constante do Projeto Básico (Achado 01)

SITUAÇÃO ENCONTRADA

25. Conforme procedimentos indicados no § 22, diante da amostra selecionada (fls. 595/597), passou-se à fase de cotação de preços.

26. Essa fase contempla uma série de dificuldades, amplamente dispostas na Matriz de Planejamento (fls. 588/590). Como consequência dessas dificuldades, alguns itens de serviços, ainda que relevantes, acabam por ser desconsiderados para efeito de análise, em virtude da inviabilidade da aferição de preços.

27. Dentre aqueles que puderam ser avaliados, que correspondem a cerca de 23% do valor total da obra, ou seja R\$ 8.552.829,14 (considerando os 28% de BDI), observou-se que os preços da proposta contratada estavam, em média, cerca de 17% acima dos tomados como referência de preços, o que significaria, em termos monetários, um sobrepreço/superfaturamento de R\$ 1.434.029,63, à época da apresentação da proposta vencedora da licitação (ago/05).

28. Ressalte-se que os custos unitários dos serviços propostos na planilha estimativa constante do Projeto Básico (fls. 132/205) são maiores ou iguais aos contratados, o que, com certeza, influenciou na definição das propostas apresentadas nessa licitação.

29. Registre-se, porém, que considerando o entendimento de que ao prorrogar a validade da proposta comercial, por meio do documento de folha nº 117***, em 13/04/07, conforme amplamente discorrido no item IV.1 deste Relatório, a nova referência de preços passaria a abril/07, não fica configurado a existência de superfaturamento, uma vez que os preços estariam, em média, ajustados aos de referência (fls. 598/599).

EVIDÊNCIAS: a planilha estimativa, constante do Projeto Básico (fls. 132/205); a planilha orçamentária da proposta contratada (fls. 30/108***); as planilhas que resumem as referências de preços adotadas para cada um dos serviços aferidos (fls. 598/599); e o documento elaborado pela Santa Bárbara Engenharia S/A, que prorrogou a validade da proposta comercial (fl. 117***).

CAUSAS PROVÁVEIS: desconhecida.

EFEITOS: sobrepreço/superfaturamento da obra.

RESPONSÁVEIS / NEXO DE CAUSALIDADE: a Sra. Sara Bento Tolentino, Chefe do Núcleo de Orçamento de Obras da SES, que subscreveu a planilha estimativa constante do Projeto Básico (fl. 274*) e o Sr. José Maria Freire, que aprovou o Projeto Básico (fl. 130).

PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO – Que o Tribunal:

- a) autorize a realização de audiência dos responsáveis antes mencionados, com fulcro no art. 43, inciso II, da lei complementar 01/94, para que, no prazo de 30 (trinta) dias apresentem razões de justificativa em virtude dos preços dispostos na planilha



estimativa, apresentarem-se, em média, acima dos praticados no mercado, haja vista a possibilidade de aplicação de multa, conforme determina o art. 57, inciso III, dessa mesma norma.

III.1.2 Serviços extras não formalizados e postos em execução, em claro confronto com a Lei nº 8.666/93 (Achado 02)

SITUAÇÃO ENCONTRADA

30. Consultas ao processo licitatório, realizadas durante o mês de março/08, não identificaram a existência de nenhum termo aditivo ao Contrato nº 020/2007-SES/DF que respaldasse a execução de alterações ao Projeto Básico da obra.

31. No entanto, visitas “in loco” permitiram à Equipe de Inspeção constatar que algumas alterações teriam sido acordadas entre a empresa executante e a SES, representada pela fiscalização da obra, e postas em execução sem a efetiva formalização. Nesse sentido, a empresa Santa Bárbara Engenharia S/A forneceu a relação dos serviços que devem ser objeto de aditamento, conforme Quadro que se segue:

Quadro 02

SERVIÇOS EXTRAS		
DESCRIÇÃO		VALOR (R\$)
01	Readequação de parte do 6º, 5º e 4º pavimento	59.361,69
02	Colocação de novas esquadrias na fachada e pintura dos brises (*)	3.305.397,15
03	Alteração de vedação de Drywall para bloco de concreto celular	127.948,18
04	Colocação de gradil da cobertura e piso dos SHAFTS	59.991,83
05	Alteração de especificação do Bate-macas	155.876,45
06	Revestimento casa de máquinas	19.811,31
07	Inclusão de portas de alumínio para demais halls do elevador	119.385,69
08	Aduelas de granito dos portais dos elevadores	81.869,91
09	Inclusão de novos visores de alumínio	170.499,12
10	Inclusão de papeleiras e saboneteiras	75.487,56
11	Inclusão de portas de alumínio para sala de estar	20.344,40
TOTAL		4.195.973,29

(*) O valor constante nesse item foi corrigido, em relação ao Quadro constante na folha de nº 346, tendo em vista adequar-se aos demonstrativos que detalham a sua composição, e que foram efetivamente aprovados, o que evidencia haver erro no Quadro apresentado pela Santa Bárbara Engenharia S/A.

EVIDÊNCIAS



32. A inexistência de termos aditivos ao Contrato nº 020/2007-SES/DF, até março de 2008; serviços extras acordados entre a empresa executante e a SES (Quadro 02); e o relato fotográfico de serviços extras postos em execução, sem a efetiva formalização (fls. 600/613).

POSICIONAMENTO DA SES

33. Em resposta à Nota de Inspeção apresentada (fls. 344/346), a SES assim se posicionou:

'h) Dentre a relação de serviços extras constantes no Quadro Anexo, que foram apresentadas pela empresa Santa Bárbara, somente a 'Colocação de Novas Esquadrias da Fachada e Pintura dos Brises' foi analisado por esta Coordenação e aprovado pela SES/DF, gerando o 1º Termo Aditivo ao contrato nº 020/2007 - SES/DF.

Quanto aos demais itens, embora a contratada tenha apresentado as planilhas de preços e suas respectivas Memórias de Cálculo, ainda não foi analisado por esta Coordenação e encaminhados a instância superior, em função tramitação na SES do processo de origem nº 060-004.122/2005, para aprovação dos serviços extras acima citados.

Readequação de Parte do 6º, 5º e 4º Pavimentos;

Antes do início dos trabalhos, foi realizada uma reunião com a Direção do Hospital, para ajustar o Planejamento de Execução da Obra. Participaram o Dr. Ronaldo Pereira, Diretor Geral do HBDF a época, Engº Ronaldo Bragança Tzelikis Diretor Administrativo do HBDF, Engº Márcio Lúcio de Souza Bastos Coordenador Geral de Engenharia em Saúde - CGES/SES, Engº Carlos Estevão Sivieri da CGES/SES e os representantes da empresa contratada, Engº Vilmar Azevedo, Engº Breno Gecildes e a Arqtª Janete Maria Freiburger.

Na ocasião, o Dr. Ronaldo Pereira solicitou que fosse providenciada a reforma parcial do 6º pavimento para transferir a Unidade de Hemodiálise (instalação provisória) e seus respectivos equipamentos, cadeiras e o tratamento de água em Osmose Reversa.

Da mesma forma aconteceu com 4º e 5º pavimentos, onde foi necessário executar alguns serviços para transferir as Unidades de Neurologia e Cirurgias Tóraxicas respectivamente, visando liberar o 11º e 10º pavimento para o início da obra.

Ressaltamos que sem estas intervenções, a Direção do Hospital não poderia liberar os pavimentos para iniciar a obra, já que os atendimentos médicos não podem ser interrompidos.

Todos estes serviços não estavam contemplados no contrato da obra e por isto são considerados extras contratuais.



Os demais itens estão sendo executados sem o respectivo Termo Aditivo, haja vista que são serviços que devem ser executados concomitantemente com os demais e de forma contínua, para não haver descontinuidade no andamento da obra e o conseqüente atraso na entrega do pavimento à Direção do Hospital, visando à liberação de outro para início da Reforma.

Caso a obra fosse paralisada para tramitação do processo, visando a aprovação destes serviços extras, o prejuízo seria muito grande, já que o tempo entre o encaminhamento para aprovação até a formalização do Termo Aditivo pode demorar até meses (vide o caso da aprovação dos serviços de Substituição das Esquadrias por Novas e a Pintura dos Brises da Fachada até a formalização do 1º Termo Aditivo ao Contrato – Outubro/07 a Abril/08), o que com certeza causaria mais atrasos na sua conclusão e trazendo prejuízo ao erário.

Desta forma estamos executando estes serviços extras, pensando única e exclusivamente na economia para o erário e na agilização da conclusão da obra dentro do menor tempo possível, embora seja do nosso conhecimento que serviços extras só podem ser executados após a aprovação e autorização do Ordenador de Despesa da SES/DF e a conseqüente formulação do respectivo Termo Aditivo.'

ANÁLISE

34. O único serviço objeto de aditamento - Colocação de Novas Esquadrias da Fachada e Pintura dos Brises – somente em abril/08 foi formalmente aprovado. No entanto, ainda que não oficialmente autorizada, infere-se pelo andamento da obra e pelo cronograma apresentado pela SES (fls. 519), que em janeiro/08 já estavam concluídas as substituições das esquadrias existentes no 11º e 12º andar, por esquadrias de alumínio.

35. O lapso temporal existente entre as solicitações de alteração contratual e a sua formal aprovação (out/07 a abr/08), em contraponto com sua utilização na obra, demonstram negligência da Administração com o devido processo legal.

36. Situação correlata, agravada pelo fato de não constar do processo licitatório, até março/08, qualquer solicitação de aditamento, ocorre com os demais serviços indicados no Quadro 01, o que demonstra, nesses casos, inércia da fiscalização da obra.

37. Cabe registrar que essa irregularidade, ainda que por conta e risco financeiro para a Empreiteira, tem reflexo direto nos interesses da proprietária da obra e acaba por influenciar as decisões acerca da alteração contratual, retirando as condições de imparcialidade do ato administrativo. Dito de outra forma, a desaprovação do aditivo, após a execução dos serviços correspondentes, causaria transtornos no andamento da obra.

38. Ademais, afronta o art. 60 da Lei de Licitações, que, salvo no caso de pequenas compras e de pronto pagamento, considera nulo e de nenhum efeito o contrato verbal.



39. Registre-se, ainda, que mencionada irregularidade já motivou a aplicação de penalidade a servidores da SES, fiscais da obra de construção do Hospital do Paranoá, cuja executora era a mesma empresa envolvida com a obra em comento, Decisão TCDF nº 4111/2005.

40. Por fim, tem-se que contestar a argumentação trazida pela SES:

- Primeiro, o fato de a obra não poder ser interrompida não justifica a omissão, por parte da fiscalização da obra, quanto à necessidade de formalização dos demais serviços postos em execução, uma vez que os mesmos não estão previstos contratualmente;
- Segundo, o fato de o 1º Aditivo Contratual ter levado, entre a solicitação e a formalização, cerca de 6 meses, não significa regra, muito pelo contrário, significa negligência da Administração e requer alteração de procedimento.

CAUSAS PROVÁVEIS: deficiência do Projeto Básico; e negligência: da fiscalização da obra, quanto à falta de registro das solicitações por termos aditivos; e da Administração da SES, quanto à demora na aprovação ou rejeição de solicitações por termos aditivos.

EFEITOS: contrariar o disposto nos arts. 60 e 61 da Lei nº 8.666/93 e princípios basilares da Administração Pública, como da publicidade e da impessoalidade; afrontar a alínea "b" do inciso III do § 3º do art. 13 do Decreto nº 16.098/94; e gerar obrigação de pagamento para a SES, sem a formalização da efetiva autorização.

RESPONSÁVEIS / NEXO DE CAUSALIDADE: os Srs. Márcio Lúcio de Souza Bastos e Carlos Estevão Sivieri, executores, titular e substituto, respectivamente, do Contrato nº 020/2007-SES/DF (fls. 130**), por terem conhecimento dos fatos e não providenciarem registro das solicitações por termos aditivos; e o Sr. Ornel Costa de Azevedo, Chefe da Unidade de Administração Geral, responsável por ordenar as despesas, que têm apresentado longo prazo de tramitação.

PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO – Que o Tribunal:

a) determine à SES que:

- a.1) ainda que não formalizados os respectivos termos aditivos, as alterações ao Projeto Básico somente devem ser postas em execução, após autorizadas pelo ordenador de despesas;
- a.2) regularize a situação dos serviços postos em execução, ainda não aprovados pela SES;

b) autorize a realização de audiência dos responsáveis antes mencionados, para que apresentem razões de justificativa, no prazo de 30 (trinta) dias, em virtude da realização de serviços extras, não formalizados, haja vista a possibilidade de aplicação de multa, conforme determina o inciso II do art. 57 da lei complementar 01/94.



III.1.3 Serviços extras, postos em execução, apresentam irregularidades relacionadas com o exame de preços, quantidades, ou com a pertinência dos serviços a serem aditivados (Achado 03)

41. Conforme indicado no Achado anterior, percebeu-se na inspeção realizada à obra de reforma do Hospital de Base a existência de vários serviços não previstos na planilha original, contudo em execução. Esse fato fortaleceu o procedimento previsto na matriz de planejamento de *“verificar a existência de possíveis aditivos, bem como a razoabilidade das solicitações”*.

42. Diante da relação dos serviços extras, indicados no Quadro 02, solicitamos à SES, por meio da Nota de Inspeção nº 01/2008, a memória de cálculo que evidenciasse a composição dos custos e quantitativos de cada serviço.

43. A Secretaria enviou as respectivas memórias de cálculo, por meio do Ofício nº 06/2008-GAB/CGES (fls. 350/355), e esclareceu que apenas os serviços de *“Colocação de novas esquadrias na fachada e pintura dos brises”* foram analisados e aprovados pela jurisdicionada, o qual resultou no 1º Termo Aditivo ao Contrato nº020/2007-SES/DF (fls. 287/288***).

SITUAÇÃO ENCONTRADA, POSICIONAMENTO DA SES E ANÁLISE

44. A seguir terçemos alguns comentários sobre a razoabilidade (conveniência, preço e quantidades) dos serviços extras, aprovados pela SES. Os serviços que não foram aprovados pela Secretaria, em virtude de poderem sofrer alteração de preços e quantidades, conforme já fora observado no 1º Termo Aditivo, somente foram objeto de verificação quanto a sua conveniência.

45. Passa-se, a seguir, para a avaliação de cada um dos serviços extras indicados no Quadro 02.

ITEM 01- *“Readequação de parte do 6º, 5º e 4º pavimento”*

ANÁLISE

- Situação: **serviço concluído, porém ainda não formalizado.**
- Conveniência: este serviço foi motivado pela desativação dos andares superiores (12º, 11º e 10º) e transferência do atendimento para os pavimentos 4º, 5º e 6º. Portanto mostra-se necessária a sua realização.
- Preço: a SES ainda não analisou os custos, como também não formalizou o aditivo, motivo pelo qual não avaliamos a razoabilidade dos preços.
- Quantidade: estes serviços foram executados no início dos trabalhos e são constituídos de demolições, desmontagem e montagem de equipamentos, pintura etc. Assim a verificação da pertinência dos quantitativos mostra-se prejudicada.



ITEM 02- “Colocação de novas esquadrias na fachada e pintura dos brises”

ANÁLISE

•Situação: **serviço em execução e já formalizado**, fls 602, 603 e 605.

•Conveniência: na planilha original está previsto a recuperação das esquadrias existentes e a substituição dos brises da fachada sul.

A SES justificou a troca por esquadrias de alumínio de forma convincente nas fls 376/409 e acrescentou a recuperação (retirada, execução de pintura e recolocação) dos brises de alumínio, existentes na fachada norte.

Os serviços aditados mostram-se pertinentes, uma vez que a reforma da área de internação de um hospital, desse porte, envolve muitos incômodos aos pacientes, assim entendemos que esses serviços devam ser executados de forma simultânea, para minimizar os transtornos. No que se refere à oportunidade, cabe ressaltar que a mencionada substituição poderia ter sido prevista quando da elaboração do Projeto Básico, caracterizando, assim, uma falha de planejamento.

•Preço

Quanto ao preço, verificamos que, por não existir preço de “janela de alumínio” na planilha da obra, a sugestão da Empresa foi baseada no preço de “porta de alumínio com veneziana”, item constante na planilha contratada (fls 399).

Após análise, a Secretaria negociou um desconto de 20%, a ser aplicado no preço sugerido pela construtora (R\$ 555,20/m²), devido à diferença de natureza do serviço aditado, um é porta e o outro é janela, assim o preço foi fixado em R\$ 440,00/m².

Como trata-se de preço não previsto na planilha inicial da obra, a Secretaria de Saúde deveria ter verificado a coerência do preço, com o mercado, à época da análise do aditivo.

Comparando-se o preço aceito pela SES (R\$ 440,00/m²), com o referencial disponível – Volare (R\$ 373,12/m², ref: 08520.8.1.2), encontramos um sobrepreço de 18%, tendo como referência, a data de elaboração da proposta da empresa vencedora.

Caso adotássemos o preço de R\$ 373,12/m², para as janelas de alumínio, em substituição ao adotado pela SES (440,00/m²), teríamos uma redução no valor do aditivo de R\$ 356.019,04 (incluído o BDI).

Os demais serviços constantes na planilha do aditivo foram copiados da planilha original da obra ou não foram encontrados nos sistemas orçamentário disponíveis, não cabendo, neste momento, questionamentos.



•Quantidade: a empresa forneceu a memória de cálculo detalhando as áreas por pavimento das esquadrias de alumínio. As quantidades apresentadas mostram-se compatíveis com a obra.

EVIDÊNCIAS: memória de cálculo apresentada na folha nº 399.

CAUSA: desconhecida

EFEITO: sobrepreço do serviço aditado

RESPONSÁVEIS / NEXO DE CAUSALIDADE: o servidor Márcio Lúcio de Souza Bastos, por ter aprovado o aditivo em comento, com preço incompatível com o mercado (fl 399).

PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO – Que o Tribunal:

a) Autorize a realização de audiência do servidor Márcio Lúcio de Souza Bastos, nos termos do artigo 43, inciso II, da lei complementar 01/94, para prestar, no prazo de 30 dias, razões de justificativas por não verificar a adequação do preço das janelas de alumínio, objeto do 1º Termo Aditivo ao Contrato nº 020/2007-SES/DF, com os de mercado, haja vista a possibilidade de aplicação da multa capitulada no art. 57, inciso III, dessa mesma norma.

b) Cientifique a empresa Santa Bárbara Engenharia S/A para manifestar-se, no prazo improrrogável de 30 (trinta) dias, se assim desejar, em virtude do sobrepreço identificado no 1º Termo Aditivo ao Contrato nº 020/2007-SES/DF, haja vista a possibilidade de glosa, nas faturas seguintes, do valor de R\$ 356.019,04 (trezentos e cinquenta e seis mil, dezenove reais e quatro centavos), devidamente atualizado;

ITEM 03- “Alteração de vedação de Drywall para bloco de concreto celular”

ANÁLISE

•Situação: **serviço em execução, porém ainda não formalizado**, fls 606, 610 e 613.

•Conveniência: as novas divisórias de dry-wall deveriam ser executadas no mesmo local das paredes existentes. As paredes foram removidas para a completa substituição das instalações existentes, do revestimento formicado e repaginação dos ambientes.

Na visita realizada à obra, observamos a utilização de blocos “Sical” nas alvenarias em execução. Diante disso, solicitamos, por meio da Nota de Inspeção nº 01/2008: *“Estudos técnicos que determinaram a opção de utilização de alvenaria de bloco Sical em detrimento ao material especificado originalmente (dry-wall). Justificar ainda, a não-adoção da alvenaria em tijolo cerâmico como opção ao bloco utilizado na obra”.*



Em resposta, a jurisdicionada enviou os esclarecimentos por meio do Ofício nº 06/2008-GAB/CGES (fls. 350/355).

Quanto à não-utilização da divisória dry-wall, o esclarecimento é convincente, uma vez que a divisória é suscetível à proliferação de insetos; além de possuir limitações à fixação de materiais/equipamentos, a impactos, e ao contato direto com água. Essas vulnerabilidades são agravadas ao lembrarmos que a obra trata-se de um hospital público. Assim, mostra-se oportuno a mudança de especificação, o que caracteriza falha do Projeto Básico.

Entretanto, a escolha da utilização do bloco Sical no lugar da alvenaria de bloco cerâmico, não convence. Nesse sentido, relacionou-se as vantagens atribuídas, pela SES, ao bloco Sical, em confronto com as características da alvenaria em bloco cerâmico:

Economia: esse item abrange dois aspectos: custo e prazo de execução. Quanto ao primeiro, apesar do bloco Sical ser considerado mais favorável pela jurisdicionada, a planilha encaminhada pela Empresa, com parecer técnico favorável da SES (fls. 416/425), apresenta o mesmo valor para a mão-de-obra (R\$ 8,34/m²). Contudo, observa-se que o preço do conjunto (material e mão-de-obra) é bem mais favorável à alvenaria cerâmica (R\$ 15,37/m²), quando comparado ao bloco Sical (R\$ 45,87/m²), não justificando a substituição. Cabe ressaltar que o preço do bloco Sical, previsto no sistema Volare (ref 04221.8.3.1), vale R\$ 21,86.

Quanto ao segundo aspecto (prazo de execução), entendemos que o bloco Sical, pela suas dimensões e peso, realmente oferece maior produtividade. Contudo, esse ganho de produtividade não se mostra relevante no conjunto dos serviços a serem realizados no pavimento.

Durabilidade: o detalhamento técnico confeccionado pelo fabricante do bloco Sical (fl. 473) afirma que ele possui durabilidade maior que os produtos convencionais, entretanto, não informa qual a durabilidade do produto. A alvenaria em bloco cerâmico possui durabilidade compatível com o tempo de vida útil das edificações convencionais. A durabilidade das alvenarias perde importância quando verificamos a durabilidade da edificação como um todo, pois, normalmente, em uma construção, as instalações (hidráulicas, elétricas, etc) é que delimitam o prazo de utilização dos edifícios.

Resistência: o informe técnico aponta para a alta resistência a ruptura por compressão do bloco Sical, indicado inclusive para alvenaria autoportante, de até quatro andares. A utilização em tela, trata-se de alvenaria de fechamento, sem nenhuma necessidade de utilização como elemento estrutural, assim a alvenaria cerâmica supri, com folga, esta necessidade de utilização.

Resistência ao fogo: os dois tipos de alvenarias possuem boa resistência ao fogo. Vale lembrar que os tijolos cerâmicos são cozidos a temperaturas superiores a 1.200 graus.



Eficiência e redução de desperdícios: quanto a este aspecto, o bloco Sical parece ser mais eficiente que o tijolo furado, mas esta vantagem não é repassada ao contratante.

Não agride ao meio ambiente: ambos não possuem substâncias tóxicas ou agentes agressivos à saúde e ao meio ambiente. Vale lembrar que o bloco cerâmico é produzido a partir da argila, insumo extraído da natureza.

Produz pouca sujeira e conseqüentemente pouca poeira: em comparação ao tijolo cerâmico, o bloco Sical, pela possibilidade de ser cerrado, deve produzir menos sujeira (desperdícios), contudo deve produzir mais poeira no processo de corte.

Assim, pela análise exposta acima, a opção pela alvenaria em bloco Sical mostra-se onerosa. Vale ainda mencionar que em hospitais públicos modernos, como, por exemplo, o Hospital de Santa Maria, construído pela própria Secretaria de Saúde, foi utilizada alvenaria em tijolo cerâmico.

•Preço

Quanto ao preço, apenas temos o preço sugerido pela construtora, com parecer técnico favorável do setor pertinente (fl 425). A Secretaria ainda não se manifestou, conclusivamente, sobre o acréscimo de valor, devido à alteração da especificação do material adotado, contudo, vale registrar que a utilização do tijolo cerâmico, em vez do Sical, conduziria a uma redução de R\$ 526.024,96, incluído o BDI.

O cálculo para encontrar a economia acima utilizou a diferença de preço entre o bloco sical e cerâmico ($R\$ 45,87 - R\$ 15,37 = R\$ 30,50$), previstos na planilha de aditivo proposto pela Empresa (fl 417), e o quantitativo do bloco sical (13.474,00 m²).

•Quantidade

As quantidades apresentadas mostram-se compatíveis com a obra.

PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO – Que o Tribunal:

a) Determine à Secretaria de Saúde que opte pela utilização da alvenaria de vedação em bloco cerâmico, nas paredes da obra do Bloco de Internação do HBDF, e, inclusive, remunere as alvenarias já construídas, como se de tijolo cerâmico fossem. Ressalte-se que o preço da alvenaria em bloco cerâmico possui previsão na planilha original da obra, fato que facilita a negociação do aditivo.

ITENS 04, 06, 07, 09 e 11- Serviços ainda não executados e tampouco formalizados, razão pela qual declinou-se de tecer comentários acerca desses aditivos.



ITEM 05- “Alteração de especificação do Bate-macas”

ANÁLISE

• Situação: **serviço em execução, porém ainda não formalizado** (fl 606).

• Conveniência: a empreiteira aponta, por meio do informativo do representante, a substituição, pelo fabricante, do modelo originalmente especificado, SCR-48, com 15 cm de altura, pelo SCR-50, com 12,5 cm. O informativo informa que a mudança do modelo não implica em alteração do valor do produto.

O Diretor Administrativo do HBDF, Sr. Ronaldo Bragança Tzelikis, sugere, por meio de memorando (fl 442), que o ideal seria a adoção do bate-macas originalmente especificado, ou seja, com largura em torno de 15 cm, ainda que de outro fornecedor.

Ao final, optou-se por adotar um bate-macas com largura em torno de 22 cm, cuja alteração repercute em uma solicitação de R\$ 155.876,45, sobre o preço da obra.

Adicionalmente, conforme amplamente discorrido no item III.3.1 deste Relatório, a norma que regulamenta as obras civis em estabelecimentos de saúde exige que pelo menos uma das paredes dos corredores destinados à circulação de pacientes possua corrimão.

PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO – Que o Tribunal:

a) Determine à SES que:

a.1) justifique, tecnicamente, a não-adoção do bate-macas com a largura especificada no Projeto Básico, ainda que de outro fornecedor, conforme indicação do Diretor Administrativo do HBDF, sob pena de não acolhimento do pleito proposto pela empresa;

a.2) em atendimento à Resolução RDC nº 50, da Anvisa, contemple a utilização de corrimão em pelo menos uma das paredes dos corredores de circulação de pacientes, ainda que o bate-macas venha a possuir, também, a função de corrimão.

ITEM 08- “Aduelas de granito dos portais dos elevadores”

ANÁLISE

• Situação: **serviço em execução, porém ainda não formalizado.**



- Conveniência: para este item não comentamos a conveniência, pois trata-se de serviço meramente estético.
- Preço e Quantidade: devido a ausência de aprovação, por parte da Secretaria de Saúde, não nos pronunciamos.

ITEM 10- “Inclusão de papeleiras e saboneteiras”

ANÁLISE

- Situação: **serviço em execução, porém ainda não formalizado** (fls. 608/609).
- Conveniência: estes serviços não se caracterizam, *stricto sensu*, como passíveis de inclusão em obra, uma vez que a própria equipe de manutenção do Hospital, de posse dos projetos, poderia executá-los. Dessa forma, seria evitado a incidência de BDI (28%) sobre o valor do serviço. No entanto, considerando-se as características da obra, entende-se que, excepcionalmente, essa questão poderia ser relevada.
- Preço e Quantidade: devido a ausência de aprovação, por parte da Secretaria de Saúde, não nos pronunciamos sobre esses pontos.

III.2 Há compatibilidade entre a execução física e financeira da obra ? (QUESTÃO 02)

46.A matriz de planejamento prevê como procedimento para satisfazer esta questão o confronto entre a execução física, estabelecida na liberação do último pagamento, com a situação real, constatada em visita ao local da obra.

47.O cronograma físico-financeiro mais recente, obtido na fiscalização, foi o que acompanhava o Atestado de Execução nº CGES-026/2008 (fls 274/275***), referente ao mês de fevereiro/2008 (fev/2008). O Quadro que se segue, apresenta, resumidamente, o percentual de execução atestado pela fiscalização da obra, até aquela data.

Quadro 03

GRUPO DE SERVIÇOS	VALOR TOTAL (R\$)	VALOR ATESTADO (R\$)	% MEDIDO	PRINCIPAIS SERVIÇOS
Projetos	239.370,00	215.433,00	90,00 %	Projetos “As built “e Seguro



Serviços Técnicos-Profissionais	1.140.098,99	1.088.224,49	95,45 %	Inst. Provisórias, Desp. Gerais e Adm. da Obra
Serviços Preliminares	431.843,25	161.336,64	37,36 %	Demolições, retirada e transporte de material
Paredes	996.257,39	722.386,23	72,51 %	Essencialmente paredes dry-wall e divisórias de wc
Esquadrias	864.344,90	269.848,48	31,22 %	Essencialmente Portas Internas c/ferragens
Vidros e Plásticos	57.175,92	19.085,32	33,38 %	Vidros e espelhos
Revestimentos, Pisos, Paredes e Tetos	5.144.407,59	2.805.759,90	54,54 %	Contrapiso, regularização, pisos diversos, revestimentos laminados, brise e recuperação de esquadrias
Pinturas	517.701,50	139.209,93	26,89 %	Emassamento e pintura
Tratamentos e Impermeabilizações	204.882,44	186.934,74	91,24 %	Impermeabilizações
Acabamento e Arremates	238.572,91	82.713,23	34,67 %	Rodapé, soleira e arremates
Elementos Diversos/Decorativos	1.650.869,29	445.734,71	27,00 %	Bate-macas, bancadas e armários
Instalações	14.339.458,99	6.804.073,29	47,45 %	Água fria e quente, esgoto, louças e metais, incêndio, gases medicinais, som, cftv e sobretudo elétrica, com destaque para os equipamentos
Ar-condicionado	3.566.918,64	1.926.136,07	54,00 %	Destaque para a Unidade resfriadora e climatizadores
Limpeza	35.313,79	6.525,99	18,48 %	Limpeza
SUB-TOTAL	29.427.215,60	14.873.402,01	50,54 %	
BDI (28%)	8.239.620,37	4.164.552,56		
TOTAL	37.666.835,97	19.037.954,57		

III.2.1 Pagamento antecipado de despesas (Achado 04)

SITUAÇÃO ENCONTRADA

48. Nas visitas realizadas à obra, percebemos que os serviços estão sendo realizados e entregues de cima para baixo, em ordem decrescente dos andares. A essa época, encontravam-se executados os pavimentos 12º, 11º, 10º e 9º andar, o que representa, a grosso modo, a execução de 4/12 avos dos serviços, ou (33,34%).

49. Dessa forma, passou-se a analisar aqueles itens para os quais a fiscalização atestou a execução, acima de 40%, conforme segue.

•Projetos (90%)



A confecção dos projetos encontrava-se praticamente pronta, conforme verificado em inspeção ao escritório da obra em tela. Devido a isso, concluímos pela razoabilidade do percentual aprovado.

•Serviços Técnico-Profissionais (95,45%)

O alto índice de execução desse item está diretamente relacionado ao término do prazo previsto para a obra (300 dias), que findaria em 13/04/08. Como o custo administrativo, incluído nos serviços Técnico-Profissionais, é pago por mês decorrido, em que pese a execução física da obra encontrar-se atrasada, é razoável o índice de execução medido.

•Revestimentos, Pisos, Paredes e Tetos (54,54%)

Dentre os serviços que compõem este item está incluído o fornecimento e instalação dos brises da fachada sul, já concluída (fl. 601). Devido ao alto valor desse serviço, ocorre a distorção do percentual executado.

•Tratamentos e Impermeabilizações (91,24%)

A maior parte dos serviços de impermeabilização é efetuada na cobertura do prédio, a qual já se encontra executada, motivo que levou ao alto percentual medido.

•Instalações (47,45%)

O fornecimento de equipamentos de grande valor, como, por exemplo, os Grupos Geradores, Bus Way e No Break (fls. 91/92***), elevam o percentual de execução desse item, acima do valor médio. Diante disso, entendemos como razoável o percentual medido. Para subsidiar essa análise, utilizou-se cronograma fornecido pela empresa (fls 283/283***).

•Ar-condicionado (54%)

Assim como no caso anterior, o percentual medido mostra-se distorcido devido ao fornecimento e instalação das unidades resfriadoras, que possuem alto valor. As unidades de resfriamento encontram-se instaladas na cobertura do Bloco de Internação, conforme podemos observar pelos registros fotográficos feitos no momento da inspeção, assim o percentual mostra-se razoável. O cronograma mencionado no item anterior também subsidiou essa análise.

•Paredes (72,51%)

O item “Paredes” apresenta percentagem medida superior ao efetivamente executado, consoante se pode comprovar nos esclarecimentos a seguir.

O custo do item “Paredes”, conforme disposto na planilha orçamentária da proposta contratada (fls. 33/34***), é composto pelos serviços discriminados no Quadro a seguir.

Quadro 04



EVIDÊNCIAS / ANÁLISE

50. De acordo com a característica dos serviços acima, seria razoável que a fiscalização da obra atestasse um nível de execução em torno de 33,34% (4/12 andares), que corresponde aos pavimentos em que foram realizados serviços de alvenaria.

51. Contudo, para ser mais preciso, utilizou-se o quadro de áreas, por pavimento, de cada um dos serviços do item "Paredes", disponível em uma tabela obtida no canteiro da obra (fl 285***), para se chegar a esse percentual, conforme Quadro a seguir.

Quadro 05



52. Percebe-se, portanto, por essa metodologia, que o percentual a ser adotado deveria ficar em torno de 33% (R\$ 417.955,80 / R\$ 1.275.209,46⁵), bem abaixo dos 72,51% atestados.

53. A seguir, para melhor entendimento do Quadro 05, esclarecemos o cálculo de algumas quantidades apresentadas:

- verga reta moldada no local com fôrma de madeira, considerando 5 proveitamentos, concreto armado fck = 13,5 MPa, controle tipo "B" – **0,6666 m³**

Esclarecimento – a quantidade prevista na planilha para toda a obra é de 2,00 m³. A execução deste serviço acompanha a execução das alvenarias e mostra-se razoável, para a reforma em questão, considerá-la distribuída em partes iguais por pavimento, assim, para cada pavimento teremos 0,1666 m³ (1/12 avos de 2,00 m³). Como temos 4 pavimentos de alvenaria pronta, teremos 0,666 m³ (0,1666 x 4).

- divisórias para sanitários em laminado melamínico tipo estrutural ts 10 weocon system alcoplac, acabamento dupla face texturizado, inclusive portas e ferragens- **0,00 unidades**

Esclarecimento – Apesar da empresa estimar a quantidade de 9 unidades por pavimento, na visita ao local da obra não foi verificada sua colocação. Diante disto não consideramos sua execução.

- divisórias para ambiente piso - teto 'abatex' c/ painéis laminado melamínico e vidros duplos c/ micro persianas embutidas- **0,00 unidades**

Esclarecimento – a empresa prevê sua utilização apenas na sobreloja, assim, diante do estágio atual da obra, este serviço ainda não foi executado.

54. Conforme documentado pela última medição, já fora atestado e pago a execução de R\$ 924.654,38⁶, que corresponde 72,51% do serviço "Paredes". No entanto, o cálculo elaborado no Quadro 05 conclui por uma execução de R\$ 417.955,80.

55. Assim, foi pago, e não efetivamente realizado, o montante de R\$ 506.698,58 (R\$ 924.654,38 – R\$ 417.955,80).

56. A seguir são relacionados trechos de normativos, de nível nacional e distrital, que regulam a execução financeira, e que caracterizam a irregularidade antes mencionada.

"Art. 62. O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação.

⁵ R\$ 1.275.209,46 = R\$ 996.257,39 (total do Quadro 04) * 28% (BDI)

⁶ R\$ 924.654,38 = R\$ 722.386,23 (total do item Paredes do Quadro 03) * 28% (BDI)



Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

§ 1º **Essa verificação tem por fim apurar:**

I - a origem e o objeto do que se deve pagar;

II - a **importância exata a pagar**;

III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:

I - o contrato, ajuste ou acordo respectivo;

II - a nota de empenho;

III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.”

(Lei nº 4.320/64, com grifos nossos)

“Art. 58. O pagamento de despesa somente será efetivado após sua **regular liquidação**, e será centralizado no Departamento Geral de Administração Financeira da Subsecretaria de Finanças da Secretaria de Fazenda e Planejamento, para os órgãos da Administração Direta.

§ 1º As autarquias e fundações integrarão o regime de conta única.

§ 2º A conta única refere-se à movimentação dos recursos do Tesouro do Distrito Federal.

Art. 59. Fica vedado efetuar pagamento antecipado de despesa.”

(Decreto Distrital nº 16.098/94, com grifos nossos)

CAUSA: não identificada

EFEITO: pagamento indevido, por serviços não realizados.

RESPONSÁVEIS / NEXO DE CAUSALIDADE: o Sr. Márcio Lúcio de Souza Bastos, executor do Contrato nº 020/2007-SES/DF, uma vez que o pagamento foi promovido com base na medição aprovada pelo mencionado servidor (fls. 274/275***).

PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO – Que o Tribunal:

a) Autorize a realização de audiência do Sr. Márcio Lúcio de Souza Bastos, nos termos do artigo 43, inciso II, da lei complementar 01/94, para prestar, no prazo de 30 dias, razões de justificativas por atestar a execução de serviços do item “Paredes”, constante do Atestado de Execução nº CGES-026/2008, em percentual incompatível com a execução, haja vista a possibilidade de aplicação da multa capitulada no art 57, inciso III, dessa mesma norma.

b) Cientifique a empresa Santa Bárbara Engenharia S/A para manifestar-se, no prazo improrrogável de 30 (trinta) dias, se assim desejar, em virtude de a medição do item “Paredes”, constante do Atestado de Execução nº CGES-026/2008, está acima do efetivamente realizado, haja vista a possibilidade de glosa, nas faturas seguintes, do valor de R\$ 506.698,58 (quinhentos e seis mil, seiscentos e noventa e oito reais e cinquenta e oito centavos), devidamente atualizado;



III.2.2- Descumprimento do cronograma previsto para a obra, com relevante impacto nos custos administrativos (Achado 05)

SITUAÇÃO ENCONTRADA

57. Em que pese o prazo definido contratualmente, para execução (300 dias corridos), encerrar-se em 13/04/08 (fl 128***), e de terem sido pagos, até fev/08, 95,45% do total do item correspondente a Serviços Técnicos Profissionais (fl 275***), pelo que foi observado no local, amplamente debatido no item III.2 deste Relatório, o percentual de execução da obra gira em torno de 33,34%.

58. Diante disso, e do procedimento previsto na matriz de planejamento: “verificar a existência de possíveis aditivos, bem como a razoabilidade das solicitações”, passou-se a avaliar os impactos possíveis, resultado da prorrogação do prazo da obra.

59. Com fulcro nessa preocupação, solicitamos por meio da Nota de Inspeção nº 01/2008 (fl 344/346), as informações descritas a seguir:

“d) Estimativa de entrega dos vários pavimentos a serem reformados, até a conclusão da obra;

e) Justificar o não-cumprimento do prazo, inicialmente previsto no contrato, para a conclusão da obra;

f) Estimativa do custo mensal das despesas administrativas da obra (aquelas que devem ser requeridas pela empresa em decorrência do atraso da obra);”

POSICIONAMENTO DA SES

60. A Secretaria, por meio do Ofício nº 06/2008-GAB/CGES (fls 350/355), enviou as respostas e documentos comentados a seguir.

61. Quanto à previsão de entrega dos pavimentos, a SES enviou um cronograma que prevê a entrega da obra no dia 6 de fevereiro de 2009. Estimativa que representa um atraso em torno de 10 meses.

62. A jurisdicionada justifica que o atraso ocorreu em virtude de mudanças dos gestores da Secretaria de Saúde, que teria alterado o planejamento de execução dos serviços.

63. Constatamos que realmente o planejamento de execução dos serviços foi mudado. Inicialmente a reforma aconteceria em metade de todos os pavimentos, simultaneamente. Após a modificação no planejamento, os serviços passaram a ser executados de dois em dois pavimentos. Contudo, percebemos que os prazos de liberação dos pavimentos estabelecidos para continuidade dos serviços não estão sendo respeitados pela direção do hospital, acarretando atrasos na execução (fl 287***).



64. Quanto ao custo das despesas administrativas da obra, a SES informou, por meio de uma planilha que contempla um prazo de 10 meses, o valor de R\$ 1.350.245,89, incluído o BDI (fls. 521/522).

ANÁLISE

65. Diante das informações antes dispostas, inferimos que, caso seja concedido aditivo contratual para cobrir as despesas administrativas advindas do atraso da obra, isso custará ao erário, aproximadamente R\$ 135.000,00, por mês, sem considerar qualquer reajuste sobre esse valor.

66. Outra questão que requer destaque é a incompatibilidade entre os prazos previstos para conclusão dos pavimentos a serem executados, apresentados no cronograma antes mencionado, com os decorridos nos já executados. Ora, se para executar cerca de 1/3 (um terço) da obra, a construtora levou aproximadamente 10 meses, difícil aceitar que os outros 2/3 (dois terços) serão executados no mesmo prazo.

67. Assim, caso a SES mantenha o ritmo até então dispensado à obra, esse atraso poderá envolver uma despesa adicional em torno de R\$ 2.700.000,00 (20 meses x R\$135.000,00), sem considerar qualquer reajuste sobre esse valor.

68. Em que pese as dificuldades enfrentadas pela Direção do Hospital para remanejar os serviços que são prestados nos pavimentos em obra, que são sabidas, entendemos que a solução para a questão requer um maior envolvimento entre os responsáveis por esse planejamento, quais sejam: administração do HBDF; os executores do Contrato; e os representantes da Empreiteira.

69. Nesse sentido, não se observou medidas efetivas, por parte da SES, de modo a viabilizar o cumprimento dos prazos estabelecidos. Para tanto, é necessário que a SES transfira o atendimento prestado nos pavimentos a serem reformados, em maior proporção do que o até então observado.

70. Ressalta-se, ainda, que a Empreiteira não tem sido prejudicada pelo atraso, seus custos administrativos estão sendo pagos, normalmente, pelo DF, assim, o maior interessado na finalização dos serviços é própria sociedade, representada pela Administração Pública.

CAUSA: a Direção do Hospital não tem proporcionado campo de trabalho que permita o cumprimento do prazo estabelecido.

EFEITO: prejuízo financeiro.

RESPONSÁVEIS / NEXO DE CAUSALIDADE: a Direção do HBDF; os executores do Contrato nº 020/2007-SES/DF (fls. 130***), e a Empresa Santa Barbara Engenharia S/A.



PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO – Que o Tribunal:

a) Recomende à SES, a elaboração de um planejamento conjunto, que envolva os gestores do Órgão, a Diretoria do HBDF, os executores do Contrato nº 020/2007-SES/DF e a empresa executora da obra, para que, à luz dos custos envolvidos com a prorrogação do seu prazo de conclusão, em especial aqueles referentes às despesas administrativas, procure acelerar o ritmo da obra.

III.3 A execução dos serviços está atendendo aos requisitos de qualidade propostos para a obra no Caderno de Encargos e Especificações e na legislação que regulamenta as obras civis em estabelecimentos de saúde? (QUESTÃO 03)

71. Diante da excelente qualidade dos materiais e equipamentos especificados no Projeto Básico da obra ora em comento, que, de certo modo, elevaram o seu custo, e da relevância social da obra para a população do Distrito Federal, o cumprimento dos requisitos de qualidade da obra foi considerado como merecedor de acompanhamento por parte da Equipe de Inspeção.

72. Cabe ressaltar que essa questão tratou de dois aspectos: aferir a compatibilidade do material empregado na obra com o proposto no Caderno de Encargos e Especificações; e analisar a adequação dos serviços executados com a legislação que dispõe sobre regulamento técnico para planejamento, programação, elaboração e avaliação de projetos físicos em estabelecimentos assistenciais de saúde, Resolução – RDC nº 50, de 21 de fevereiro de 2002, da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa.

73. No que se refere ao primeiro aspecto, até o momento de realização da fiscalização, não se observou incompatibilidade, em termos de qualidade, entre os materiais e equipamentos empregados na obra, com os que foram especificados. Relatório fotográfico, fls. 600/613, registrou parte do que se constatou durante as visitas.

74. Quanto ao segundo aspecto, adequação dos serviços executados com a Resolução – RDC nº 50, foram identificadas irregularidades que são discorridas no Achado seguinte.

III.3.1 Corredores destinados à circulação de pacientes sem possuir corrimão, ao menos em uma das paredes, e portas dos leitos de pediatria sem visores, em desacordo com o que dispõe a Resolução – RDC nº 50, da Anvisa (Achado 06)

SITUAÇÃO ENCONTRADA

75. Durante as visitas realizadas ao HBDF, observou-se, nos pavimentos já conclusos, destinados à internação de pacientes, que os corredores de circulação possuíam bate-macas em ambas as paredes, entretanto, nenhum deles possuía a função de corrimão, o que contradiz ao disposto na RDC nº 50: “Os corredores destinados à circulação de pacientes devem possuir corrimãos em ao menos uma parede lateral a uma altura de 80 cm a 92 cm do piso, e com finalização curva. Os bate-macas podem ter também a função de corrimão”.



76. Apresentada a questão aos responsáveis pela execução da obra, foi pacífico o entendimento da necessidade de cumprimento do acima descrito, não só do ponto de vista formal, mas funcional.

77. Ressalte-se, ainda, que essa falha teve origem no Projeto Básico.

78. Ademais, como a obra ainda encontrava-se em estágio inicial, e a própria fornecedora dos bate-macas possuía outras especificações que contemplavam a legislação em vigor (fl. 290***), os executores não apresentaram dificuldades para solucionar a questão.

79. No que se refere ao segundo ponto, apesar de o pavimento correspondente à área de pediatria ainda não estar concluído, não foi identificado no Projeto Básico, nem era do conhecimento do engenheiro responsável pela obra, o seguinte dispositivo da RDC nº 50: *“As portas das salas cirúrgicas, parto, quartos de isolamento e quartos ou enfermarias de pediatria devem possuir visores”* (grifos nossos). Assim como mencionado no primeiro ponto, não foi visto óbice à implementação dos visores nas portas das enfermarias da ala da pediatria.

EVIDÊNCIAS: relatório fotográfico (fl. 606); e Resolução – RDC nº 50, da Anvisa (fl. 291***); especificação de bate-macas com função de corrimão (fl. 290***).

POSICIONAMENTO DA SES

80. Em resposta à Nota de Inspeção apresentada, a SES assim se posicionou:

“j) Com relação à ausência de corrimão nos corredores destinados a circulação de paciente, podemos afirmar que houve falha na Elaboração do Projeto Básico, onde estes serviços não foram contemplados no projeto inicial.

Quanto ao visor das portas dos leitos de enfermaria da Pediatria, serão executados normalmente dentro do Contrato da obra”.

ANÁLISE

81. A resposta apresentada pela SES pouco acrescentou ao que fora até então relatado.

82. No que se refere à falta de corrimão, apenas foi confirmado a falha na elaboração do Projeto Básico. No entanto, caberia à fiscalização da obra, ou à própria empresa Santa Bárbara Engenharia S/A, responsável pela elaboração do Projeto Executivo, ter identificado mencionada irregularidade, antes da chegada da Equipe de Inspeção do Tribunal.

83. Outra questão acerca desse item é que a SES não se posicionou quanto à sua solução.

84. Quanto à inclusão de visores nas enfermarias da pediatria, a SES informou que os serviços serão executados conforme indicado na RDC-50. Em que referida proposta de atendimento, entende-se por bem deixar registrado a necessidade



CAUSAS PROVÁVEIS: desconhecimento da Resolução – RDC nº 50, da Anvisa, quando da elaboração do Projeto Básico e da execução da obra.

EFEITOS: descumprimento da legislação que regulamenta as obras civis em estabelecimentos de saúde: Resolução – RDC nº 50, da Anvisa; e perda de qualidade no atendimento à população.

RESPONSÁVEIS / NEXO DE CAUSALIDADE: o Sr. José Maria Freire, que aprovou o Projeto Básico (fl. 130), e os Srs. Márcio Lúcio de Souza Bastos e Carlos Estevão Sivieri, executores, titular e substituto, respectivamente, do Contrato nº 020/2007-SES/DF (fls. 130***), por não terem detectado referidas falhas durante o acompanhamento da obra.

PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO – Que o Tribunal:

a) determine à SES, em atendimento ao disposto na Resolução – RDC nº 50, da Anvisa, que:

a.1) contemple a utilização de corrimão em pelo menos uma das paredes dos corredores de circulação de pacientes, ainda que o bate-macas venha a possuir, também, a função de corrimão;

a.2) inclua visores nas portas dos leitos da ala de pediatria;

III.4 A SES está exercendo a fiscalização de suas obras conforme dispõem as normas e procedimentos aplicáveis ? (QUESTÃO 04)

85. No intuito de responder este quesito, mostra-se pertinente abordar alguns aspectos, listados a seguir, levantados na fase de planejamento, que auxilia o esclarecimento do tema:

• Verificar se o quadro de pessoal da área responsável pela fiscalização de obras, no âmbito da SES, está adequado com o número de obras em execução;

• Observar a existência, ou não, de segregação de funções, na área de engenharia da SES;

• Buscar subsídios sobre o nível de atuação da fiscalização nas obras inspecionadas.”

SITUAÇÃO ENCONTRADA:

86. Por meio da Nota de Inspeção nº 01/2008, solicitou-se o quadro atual do pessoal técnico (engenheiros/arquitetos) ativo na Coordenação Geral de Engenharia em Saúde - CGES/SES e, com base nos elementos fornecidos pela jurisdicionada, montamos o Quadro a seguir (fl. 534):

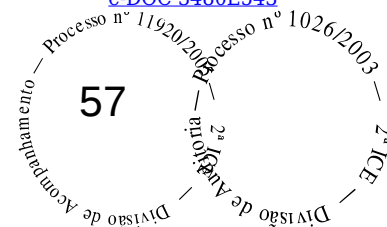
Quadro 06

MATRICULA	NOME COMPLETO	PROFISSÃO	FUNÇÃO
129649-3	KAZUMI KURODA SETTE SILVA	ENGº CIVIL	
157007-3	MARCIO LUCIO DE SOUZA BASTOS	ENGº CIVIL	COORDENADOR GERAL



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SEGUNDA INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO
Divisão de Acompanhamento

e-DOC 3480E543



135720-4	PAULO ROBERTO NUNES RAMOS	ENGº ELETRIC.	
120540-4	CELINE MARIA CÂMARA PESSOA	ENGº CIVIL	
116227-6	CARLOS ESTEVAO SIVIERI	ENGº CIVIL	ASSISTENTE DA CGES/SES
113.387-X	ADEMIR FELICIANO RODRIGUES	ARQUITETO	
136.691-2	FÁBIO LISBOA SALDANHA	ARQUITETO	
136.608-4	FLÁVIA MAROJA LIMEIRA	ARQUITETO	
129.808-9	JOSÉ CARLOS SOARES SILVA	ARQUITETO	ASSISTENTE DA CGES/SES
136.537-1	KALED COZAC FILHO	ARQUITETO	
136.562-2	LUIZ OTÁVIO ALVES RODRIGUES	ARQUITETO	
136.693-9	MARIA CONCEIÇÃO DE MELO AZEDO	ARQUITETO	
121.189-7	VALBERTO RODRIGUES FALCÃO	ARQUITETO	
144.566-9	LUIZ HENRIQUE COSTA CARDONE	ARQUITETO	CARGO EM COMISSÃO

87. Nesse passo, por meio da Nota de Inspeção em comento, requereu-se, ainda, as obras em execução geridas pela CGES/SES, com a identificação dos respectivos executores designados para acompanhar o cumprimento dos contratos (fl 538):

Quadro 07

OBRA	Nº PROCESSO SES	CONTRATADA	EXECUTOR SES
Construção do Hosp. Santa Maria	060.013.323/04	CAENGE	Ademir Feliciano Rodrigues
Reforma Bloco Internação HBDF	060.004.122/05, 060.010.515/07, 060.003.730/08	Santa Bárbara	Márcio Lúcio de Souza Bastos e Carlos Estevão Sivieri
Construção de Muro Portões e Guarita do HRC			Márcio Lúcio de Souza Bastos e Carlos Estevão Sivieri
Reforma Blocos Oncologia/Radioterapia HBDF	060.011.458/07, 060.018.908/07, 060.011.560/07	Esaenge	Márcio Lúcio de Souza Bastos e Carlos Estevão Sivieri
Reforma do Banco de Sangue HBDF	060.003.419/05	Conservenge	Márcio Lúcio de Souza Bastos e Carlos Estevão Sivieri
Construção do Centro Saúde Itapoã	060.000.935/07	AJL	Márcio Lúcio de Souza Bastos e Carlos Estevão Sivieri
Construção do Centro Saúde Arapoanga	060.006.450/07	Civil	Márcio Lúcio de Souza Bastos e Carlos Estevão Sivieri
Construção do Centro Saúde Mestre D'armas	060.006.448/07	Encom	Márcio Lúcio de Souza Bastos e Carlos Estevão Sivieri
Construção do Centro Saúde Expansão Vila São José	060.006.449/07	Implanta	Márcio Lúcio de Souza Bastos e Carlos Estevão Sivieri
Construção do Centro Saúde Vila Estrutural	060.006.451/07	Sonda	Márcio Lúcio de Souza Bastos e Carlos Estevão Sivieri
Construção do Centro Saúde Riacho Fundo II	060.006.452/07	Engefort	Márcio Lúcio de Souza Bastos e Carlos Estevão Sivieri

88. Vale ressaltar que, conforme descrito no Decreto 28.814, de 28/02/08, as atribuições técnicas da CGES/SES são:

*“Art. 16 À Coordenação Geral de Engenharia em Saúde, unidade orgânica de execução, diretamente subordinada a Diretoria de Suporte Material, compete:
(...)*

VIII- encaminhar e monitorar o processo licitatório para o órgão/unidade competente;

IX- realizar os pareceres necessários;

X- elaborar projeto arquitetônico das obras de infra-estrutura da Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal;



*XI- fiscalizar, supervisionar, acompanhar e controlar os serviços e obras de engenharia, reformas, instalações, montagens de máquinas e equipamentos;
XII- acompanhar a execução dos contratos de construção e reforma;
XIII- executar outras atividades inerentes a sua área de competência que lhe forem designada"*

III.4.1 Deficiência da fiscalização a cargo da SES (Achado 07)

89. Apesar da existência de diversos técnicos capacitados para acompanhar a execução de contratos de construção e reforma (engenheiros /arquitetos), consoante mostram os Quadros acima, ressaltamos o acúmulo de atribuições aos Srs. Márcio Lúcio de Souza Bastos e Carlos Estevão Sivieri, executores de 9 contratos simultâneos. Ressalte-se que o primeiro ainda exerce as atribuições de Coordenador da CGES/SES. Tal procedimento, além de conflitar com o princípio da segregação de funções, põe em dúvida a capacidade de executar, com qualidade, tantas atribuições.

EVIDÊNCIAS:

90. Devido ao abarrotamento de funções desempenhadas pelo Srs. Márcio Lúcio de Souza Bastos e Carlos Estevão Sivieri, podemos entender, porém, não aceitar, a baixa qualidade do acompanhamento realizado pela Secretaria, na obra de reforma do Bloco de Internação do Hospital de Base.

91. Dentre os elementos obtidos que corroboram com a afirmação acima, e cujo detalhamento encontra-se no corpo deste Relatório, temos: a ausência de formalização de serviços extras, postos em execução pela Construtora Santa Barbara; o pagamento por serviços ainda não executados; a execução, por empresa subcontratada, de serviços cuja terceirização era vedada contratualmente (assunto da próxima questão); dentre outros.

92. Sob essa mesma ótica, o livro "Diário de Obra" é o documento que registra todos os fatos relevantes acontecidos durante a execução da obra, ou seja, onde a fiscalização deve anotar todas as recomendações, determinações, pedidos de medição, etc.

93. Durante a inspeção, consultamos o "Diário de Obra" e confirmamos que a Empresa contratada o mantém atualizado com todos os acontecimentos, entretanto, não havia nenhum registro por parte da fiscalização. Consultamos todos os registros, desde o início dos serviços, até o momento desta inspeção (aproximadamente 9 meses), e não nos deparamos com nenhuma anotação realizada pelos executores do contrato.

ANÁLISE:

94. A empresa contratada, Santa Barbara Engenharia S/A, está demonstrando competência na realização do trabalho, conforme podemos observar pela satisfação manifestada pelos servidores do HBDF, qualidade nos serviços executados, capacidade



técnica de seus funcionários e organização do canteiro de obra. Esta competência também se reflete na busca legítima de aumentar seu lucro na execução dos serviços, procurando aditivos de serviços, mudanças de especificações e outros recursos que melhor atendam os interesses da empresa.

95. Em contraponto ao exposto no parágrafo acima, deveríamos ter uma fiscalização atuante, por parte da Secretaria, de modo a estabelecer o equilíbrio entre os interesses da Secretaria, com os da Construtora. No entanto, não percebemos isso, por exemplo: na troca mais onerosa na utilização de alvenaria em bloco SICAL, em vez de alvenaria em tijolo cerâmico; e no pagamento de serviços não executados.

96. Ademais, por analogia ao que dispõe a Portaria SGA/DF nº 29, de 25/02/04, alterada pela de nº 125, de 30/04/04 (fls. 292/294***), que proíbe a designação de um mesmo servidor para atuar como executor em mais de três contratos de caráter continuado, entende-se por indevida a situação ora tratada, uma vez que a complexidade do acompanhamento de obras é maior do que os serviços indicados na mencionada Portaria.

97. Ainda, o acompanhamento das obras em questão exige a visita periódica a diversos locais distintos, e em situações específicas.

98. Por fim, há que se registrar que as irregularidades encontradas nessa Inspeção, relacionadas à fiscalização de obras no âmbito da SES, quando observadas em conjunto com as verificadas nas obras de construção dos Hospitais do Paranoá e de Santa Maria, Processos de nº 2290/00 e 2401/04, demonstram a necessidade de a Secretaria adotar medidas com vistas a corrigir as deficiências da Coordenação Geral de Engenharia em Saúde – CGES.

99. Aliás, recomendação similar já fora proferida por essa Corte de Contas, a esse Órgão, Decisão nº 3908/07, não cabendo mais, ao nosso entender, repetir essa deliberação, mas sim, por determinar à SES que comunique a esse Tribunal as ações já empreendidas, bem como as que virão a ser tomadas, de modo que a CGES cumpra a contento suas atribuições.

CAUSA: grande número de Contratos sendo executado pelos servidores Márcio Lúcio de Souza Bastos e Carlos Estevão Sivieri.

EFEITO: má qualidade da fiscalização e desrespeito ao princípio da segregação de função.

RESPONSÁVEIS / NEXO DE CAUSALIDADE: o Sr Ornel Costa de Azevedo, Chefe da Unidade de Administração Geral, pela designação dos executores ora em comento.

PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO – Que o Tribunal:

a) Autorize a realização de audiência do Sr. Ornel Costa de Azevedo, para prestar, no prazo de 30 dias, razões de justificativas pelo desrespeito ao princípio da segregação de função, como também, designação desmedida de execução de contratos a apenas dois



servidores, haja vista a possibilidade de aplicação da multa capitulada o inciso II do art. 57 da lei complementar nº 01/94;

b) Determine à SES que comunique a esse Tribunal, no prazo de 30 (trinta) dias, as medidas adotadas por essa Secretaria para dar cumprimento ao item III da Decisão nº 3908/07, em face das reiteradas irregularidades observadas em área atinente à Coordenação Geral de Engenharia em Saúde.

III.5 Está sendo cumprido o item 10.17 do Edital de Concorrência nº 03/2005, que veda a subcontratação de serviços objeto de comprovação de capacidade técnica, exigidos no item 4.1, alínea “b” desse Edital ? (QUESTÃO 05)

100. Diante do que fora determinado à SES na alínea “a.3” do item 2 da Decisão nº 3417/05 (fl. 361), a inclusão de cláusula contratual que vedasse a subcontratação de serviços objeto de comprovação de capacidade técnica, bem como a verificação “*in loco*” do cumprimento de mencionada cláusula, passaram a ser ponto de Inspeção.

III.5.1 Execução de serviços por empresa subcontratada, apesar da vedação inclusa na cláusula 12.6 do Contrato nº 020/2007-SES/DF (Achado 08)

101. Iniciada a fiscalização, verificou-se a existência da cláusula 12.6 do Contrato nº 020/2007-SES/DF (fl. 125*** e fl.8), que vedava, entre outros, a subcontratação dos seguintes serviços:

- instalações elétricas, telefônicas, hidro-sanitárias e incêndio;
- sistema de climatização com expansão direta através de água gelada;
- sistema de detecção e alarme de incêndio;
- sistema de combate a incêndio por sprinkler;
- sistema de proteção contra descargas atmosféricas SPDA;
- geração de emergência com capacidade mínima de 675 kva;
- gases medicinais (oxigênio, vácuo e ar comprimido);

102. Por outro lado, as observações e as reuniões realizadas com os responsáveis pela execução da obra permitiram à Equipe de Inspeção inferir que a Santa Bárbara Engenharia S/A, a exemplo do que já fizera nas obras do Hospital Regional do Paranoá e da Biblioteca Nacional, subcontratou a empresa Tecno Engenharia e Empreendimentos Ltda para a prestação de serviços de instalações, compreendendo os serviços antes mencionados. Dentre os motivos que nos levam a essa conclusão relacionam-se: placa no local da obra; escritório específico para essa empresa no barracão da obra; e quadros de acompanhamento da execução, específicos para os serviços a ela destinados (fls. 600/613).



103. Ocorre, porém, que o inciso VI do art. 78 da Lei nº 8666/93 atribui como motivo para rescisão contratual: *“a subcontratação total ou parcial do seu objeto, a associação do contratado com outrem, a cessão ou transferência, total ou parcial, bem como a fusão, cisão ou incorporação, não admitidas no edital e no contrato;”*.

104. No entanto, em que pese a existência dessa determinação legal, e pelo fato de esse ato infringir o princípio da isonomia, declina-se aos motivos a seguir expostos para demonstrar que a aplicação dessa medida, pelo menos a princípio, divergiria do interesse público.

105. Primeiro, as dificuldades organizacionais envolvidas em uma possível interrupção da obra no principal Hospital Público do DF, com alto impacto social.

106. Segundo, por entender que o Tribunal deve rever o entendimento que vem adotando acerca da possibilidade de subcontratação dos serviços objeto de apresentação de atestados de capacidade técnica.

107. Terceiro, pelo fato de a empresa subcontratada já ter prestado serviços à empresa Santa Bárbara Engenharia S/A, quando esta fora contratada para executar relevantes obras no Distrito Federal, como a construção do Hospital Regional do Paranoá e da Biblioteca Nacional, o que a tornaria capaz de apresentar os requisitos impostos pelo Edital, naquilo que se refere aos serviços por ela realizados.

108. Os motivos expostos, que explicitam o interesse público na continuidade da obra, não eximem, entretanto, a necessidade de a SES se acautelar acerca da mencionada subcontratação, de modo a garantir a qualidade da execução. A esse respeito, cabe registrar que não se observou no processo licitatório qualquer autorização/anuência, por parte da contratante, à subcontratação da empresa Tecno Engenharia e Empreendimentos Ltda.

109. Nessa linha de entendimento, a publicação do Tribunal de Contas da União, acerca de Licitações e Contratos⁷, ensina: *“Em caso de subcontratação do objeto, esta deve efetivar-se, também, mediante contrato e somente após verificado o atendimento a todas as condições de habilitação constantes do edital e impostas às concorrentes que participaram do evento.”*.

110. Ainda, a obra de Cláudio Sarian Altounian⁸, relata como farta a jurisprudência acerca dos requisitos a serem observados na subcontratação, ressaltando trecho do Relatório que fundamentou o Acórdão nº 153/02 – Plenário, nos seguintes termos:

“De acordo com o que consta das citadas normas, nos é possível afirmar que qualquer forma (subcontratação, cessão, transferência, fusão, cisão, incorporação) pela qual se opte para transmitir direitos e obrigações a outrem:

1º) não pode isentar a contratada de suas responsabilidades contratuais e legais;

⁷ Licitações & Contratos – Orientações Básicas. 3ª edição – Revista, Atualizada e Ampliada. Disponível em http://www2.tcu.gov.br/portal/page?_pageid=33,2375778&_dad=portal&_schema=PORTAL.

⁸ Obras Públicas – Licitação, Contratação, Fiscalização e Utilização. Editora Fórum Ltda. 2007.



2º) somente pode-se lançar mão de tais mecanismos se previamente autorizados pela Administração, para o quantitativo e para as partes do objeto contratado que essa especifique; e

3º) a previsão da transmissão de direitos e obrigações, para que possa ser levada a efeito, precisa estar prevista tanto no edital quanto no contrato.”

111. Assim, independente da habilitação técnica da empresa contratada, no caso de subcontratação, é necessário que, após demonstrado que a subcontratada atende aos requisitos impostos pela Administração, no Edital, a contratante autorize mencionada subcontratação, situação não verificada na execução da obra em análise.

112. Por fim, por entender que a vedação à subcontratação de serviços objetos de apresentação de atestados de capacidade técnica merece ser melhor discutida no âmbito dessa Corte de Contas, o que está por ocorrer na Representação nº 04/2008 - DLMP⁹, e, apesar de o momento não ser oportuno para travar mencionada discussão, a situação *in casu* nos condiciona a desenvolver singela defesa em torno da revisão da linha de orientação que se vem firmando nesse Tribunal¹⁰, acerca dessa questão.

113. Nesse sentido, quando a Lei de Licitações relacionou a qualificação técnica como um dos aspectos a serem analisados para habilitação dos interessados, limitou essa avaliação às parcelas de maior relevância técnica e de valor significativo, arts. 27 e 30.

114. Ocorre que, como diz Marçal Justen Filho¹¹: “A evolução dos princípios organizacionais produziu o fenômeno denominado terceirização, que deriva dos princípios da especialização e da concentração de atividades. Em vez de desempenhar integralmente todos os ângulos de uma atividade, as empresas tornam-se especialistas em certos setores.”.

115. De outra forma, a evolução tecnológica trouxe ao ambiente concorrencial a necessidade de minimização de custos, que por sua vez incentivou a especialização na indústria da construção civil. Nesse ramo, identificam-se hoje diversas áreas especializadas, como por exemplo: fundações, estruturas de concreto, instalações, esquadrias, forro de gesso e elevadores.

116. Assim, dependendo do tipo de obra, dentre os serviços de maior relevância técnica, e de valor significativo, pode-se encontrar aqueles passíveis de terceirização.

117. Por sua vez, a Lei nº 8.666/93, por meio do seu art. 72, permite, na execução do contrato, sem prejuízo das responsabilidades contratuais e legais, a

⁹ Representação constante dos autos de nº 2517/08, formulada pela Divisão de Licitação, Material e Patrimônio desse Tribunal, e ainda não examinada, que trata de estudos técnicos acerca de questões relacionadas a contratações na Administração Pública, dentre as quais, a subcontratação de partes do objeto a ser licitado.

¹⁰ Decisões de nºs 3417/05, 2659/06, 5650/07 e 1210/08.

¹¹ In Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Dialética. 9ª edição. p. 517.



subcontratação de partes da obra, serviço ou fornecimento, até o limite admitido, em cada caso, pela Administração. Situação essa, prevista no Contrato ora em análise, que permite a subcontratação parcial da obra, limitada essa a 30% de seu valor.

118. Acerca do tema, Floriano Azevedo Marques Neto, ilustra, com muita propriedade, a hipótese de a Administração contratar uma empresa, para executar uma ponte, e afiança que não se está pretendendo que ela execute, por si própria, todos os serviços que compõem tal obra, o que seria absolutamente inviável, não importando, pois, se as fundações se fizerem por subcontratada, empresa especializada, porque a contratada responderá por vícios que advierem e a relação da Administração será sempre com esta, diretamente (cf. parecer, in Boletim de Licitações e Contratos, Editora NDJ de São Paulo, número 2, de fevereiro de 1996).

119. Também, o saudoso tratadista Hely Lopes Meireles, interpretando a lei vigente, consente que a contratada defira, sob sua inteira responsabilidade, a execução de alguns serviços técnicos e especializados a terceiros ou a consórcios de pessoas jurídicas ou físicas, conquanto possam ser solidariamente responsáveis, pela parte executada, na forma avençada (cf. Direito Administrativo Brasileiro, Malheiros Editores, 20ª edição, 1995, p.p. 211/2122, e Licitação e Contrato Administrativo, cit.).

120. Mais, é costume a concessão de atestados de capacidade técnica emitidos por órgãos ou entidades da administração pública, ou mesmo por empresas de direito privado, para as empresas contratadas, independente de elas terem executadas diretamente ou não a obra. O que se concede, opcionalmente, é a emissão de atestados técnicos parciais, para empresas que executaram serviços por subcontratação, sem prejudicar o atestado emitido para a empresa contratada originalmente.

121. Nesse contexto, o importante é que o serviço tenha sido por ela fiscalizado e gerido. Ademais, a contratada é a responsável pela integridade dos serviços prestados, respondendo perante a contratante pela execução total do objeto, não havendo qualquer relação entre a contratante e a subcontratada, de modo que, também, pelos atos ou omissões desta, a contratada é plenamente responsável.

122. Cabe ressaltar, por fim, que a responsabilidade pelo acompanhamento e fiscalização da execução do contrato, conforme dispõe o art. 13 do Decreto Distrital nº 16.098/94, cabe ao seu executor, razão pela qual os Srs. Márcio Lúcio de Souza Bastos e Carlos Estevão Sivieri (fls. 130***), devem ser responsabilizados pelo descumprimento da cláusula 12.6 do Contrato nº 020/2007-SES/DF.

PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO – Que o Tribunal:

- a) determine à SES, que avalie, no prazo de 30 (trinta) dias, o atendimento da capacidade técnica da empresa Tecno Engenharia e Empreendimentos Ltda, para a execução dos serviços a ela atribuídos, remetendo a essa Corte de Contas a documentação comprobatória;



b) autorize a realização de audiência dos responsáveis antes mencionados, para que apresentem razões de justificativa, no prazo de 30 (trinta) dias, em virtude do descumprimento da cláusula 12.6 do Contrato nº 020/2007-SES/DF, haja vista a possibilidade de aplicação de multa, conforme determina o inciso II do art. 57 da lei complementar 01/94;

IV. OUTROS FATOS RELEVANTES

123. Em que pese o planejamento da fiscalização ter delimitado o escopo do trabalho, algumas questões não previstas, mas relevantes, fizeram-se destacar durante a fiscalização, requerendo que fossem tratadas nesse tópico, conforme segue.

IV.1 Reajuste retroativo à data de apresentação da proposta vencedora, em que pese a licitação ter levado cerca de 2 anos, entre a adjudicação e a efetiva contratação (Fato Relevante 01)

124. A licitação regulamentada pelo Edital de Concorrência nº 03/2005 foi homologada e adjudicada à empresa Santa Bárbara Engenharia S/A, em 06/10/05 (fl. 116***).

125. Ocorre, que, somente após decorridos cerca de um ano e meio da adjudicação, foram retomadas as condições necessárias à continuidade do certame.

126. Nesse momento (13/04/07), em virtude de possível consulta¹², a empresa vencedora da licitação manifesta-se favoravelmente à manutenção da proposta apresentada à época do certame (fl. 117***).

127. Diante disso, o Chefe da Unidade de Administração Geral ratificou o ato autorizativo de emissão da Nota de empenho, para posterior contratação (fls. 119***).

128. Ouvida a Assessoria Jurídico-Legislativa (fls. 120/121***), foi celebrado o Contrato nº 020/2007-SES/DF (fls. 122/127***), de 12/06/07, nos moldes previstos no Edital, cuja cláusula oitava prevê:

“8.1 Não haverá reajuste de valores, cuja periodicidade de aplicação seja inferior a 01 (um ano).

8.2 O reajustamento dos preços contratuais será feito a cada período de 12 (doze) meses, tomando-se como data-base a data de apresentação da proposta de acordo com o Artigo 28, § 1º da Lei nº 9.069, de 29/06/96, pela coluna 35 da FGV na periodicidade em vigor, por meio da seguinte fórmula...” (grifos nossos)

¹² Não constava do processo licitatório mencionado documento.



129. Observa-se, entretanto, que na semana seguinte à assinatura do Contrato, a empresa Santa Bárbara apresenta pleito de reajuste contratual (fl. 131***), de modo a atualizar os valores constantes na proposta apresentada em 26/08/05.

130. No que se refere às ações decorrentes de mencionada solicitação, até março/08, época de análise do processo licitatório, o que se viu foi:

- reiteração da solicitação, por parte da empresa (fls. 169/172***);
- realização de cálculos (fls. 133/134*** e 161/163***); e
- nova manifestação da Assessoria Jurídico-Legislativa (fls. 173/178***), concluindo, ao final, pela viabilidade de a Administração negociar com a empresa, de modo a buscar melhor condição para o erário.

131. Em suma, diante de situação tão relevante materialmente¹³, e controversa do ponto de vista jurídico, não se observou posicionamento da Procuradoria-Geral do DF, e nem decisão da SES, acerca do pleito.

132. Passando-se à análise do resguardo legal aplicado ao caso ora em comento, extraiu-se os seguintes excertos:

*“ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, **com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta**, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.”* (inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal/88)

“critério de reajuste, que deverá retratar a variação efetiva do custo de produção, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais, desde a data prevista para apresentação da proposta, ou do orçamento a que essa proposta se referir, até a data do adimplemento de cada parcela,” (inciso XI do art. 40 da Lei 8.666/93)

*“Para efeito do disposto nesta Lei, **considera-se como adimplemento da obrigação contratual a prestação do serviço, a realização da obra, a entrega do bem ou de parcela destes**, bem como qualquer outro evento contratual a cuja ocorrência esteja vinculada a emissão de documento de cobrança.”* (parágrafo 3º do art. 40 da Lei 8.666/93)

“É admitida estipulação de correção monetária ou de reajuste por índices de preços gerais, setoriais ou que reflitam a variação dos custos de produção ou dos insumos utilizados nos contratos de prazo de duração igual ou superior a um ano.” (art. 2º da Lei 10.192/01, que dispõe sobre medidas complementares ao Plano Real e dá outras providências)

¹³ O percentual de reajuste, de acordo com os índices previstos no Edital, no período compreendido entre ago/05 (apresentação da proposta) e abr/07 (manutenção da proposta), fl. 161***, corresponde a 7,8%, o que representaria um incremento de **R\$ 2.941.281,97** na proposta inicial.



“A periodicidade anual nos contratos de que trata o caput deste artigo será contada a partir da data limite para apresentação da proposta ou do orçamento a que essa se referir.” (parágrafo 1º do art. 3º da Lei 10.192/01)

133. Do ponto de vista jurisprudencial, o Superior Tribunal de Justiça tem posicionado-se favoravelmente à manutenção do valor real da moeda, à época da apresentação da proposta ou do orçamento a que se referir, conforme abaixo:

*“Por outro lado, está consolidado o posicionamento deste Tribunal no sentido de que a correção monetária não se constitui em um **plus**, sendo somente a reposição do valor real da moeda, devendo, portanto, ser aplicada, integralmente, sob pena de enriquecimento sem causa de uma das partes.” (Recurso Especial nº 846.367. Data do Julgamento: 19 de outubro de 2006. Ministro José Delgado - Relator)*

“7. Não é possível, em sede de recurso especial, restabelecer-se discussão quanto ao interregno de 12 meses para o início do reajuste por óbice das Súmulas 5 e 7/STJ, já que se trata de previsão contratual. Mas é viável o exame da interpretação a ser conferida ao § 3º do art. 40 da Lei 8.666/93 a fim de se verificar em que momento se perfectibiliza o adimplemento da obrigação por parte da empresa contratada.

8. O conteúdo do § 3º do art. 40 da Lei 8.666/93 é absolutamente claro ao dispor que, em caso de obras públicas, o adimplemento se dá com a sua realização” (Recurso Especial nº 958.177. Data do Julgamento: 23 de outubro de 2007, Ministro José Delgado - Relator)

134. À vista dos argumentos até aqui expostos, e independente das falhas cometidas pela SES acerca da questão, a seguir discorridas, seria fácil opinar sobre a razoabilidade do pedido da empresa.

135. No entanto, as normas e a jurisprudência aqui apresentadas tratam de situações distintas do caso ora tratado, uma vez que os termos declarados pela empresa vencedora, resultado de negociação com a contratante, exibem de forma clara, que ficaria prorrogada a validade da proposta comercial inicialmente apresentada, até 13/06/07, mantidas as demais condições da inicial (fl. 117***).

136. Ou seja, os termos apresentados pela empresa mantêm válidos os valores propostos inicialmente, até 13/06/07.

137. Mais, conforme dispõe o Prof. Diógenes Gasparini, acerca da validade das contratações em condições diversas do edital e da proposta¹⁴: *“Não cabe, salvo por exacerbado amor à literalidade do texto do inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal, imaginar que a locução mantidas as condições efetivas da proposta, nele consignada, veda tal discussão e a celebração do contrato com base nessa proposta melhorada em prol do interesse da*

¹⁴ Artigo divulgado no portal jurídico “Jus Navigandi”, na página <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=437&p=1>.



Administração Pública contratante, pois seria negar a própria finalidade da licitação, isto é, a busca da melhor oferta, e os princípios da economicidade e da boa administração.”.

138. Em contrário senso, concordando com o pleito da empresa vencedora, estaria a SES deixando de lado as possíveis alterações, nesse período, do aspecto concorrencial das empresas da construção civil no DF, e do comportamento dos preços de cada um dos serviços constantes da planilha orçamentária (casos, por exemplo, de materiais/equipamentos indexados pelo valor do dólar).

139. Outra crítica que cabe à SES, refere-se ao fato de ela não ter se acautelado em deixar claro mencionada negociação, permitindo à empresa Santa Bárbara Engenharia S/A dar interpretação diversa à questionada “manutenção da proposta”.

140. Em todo caso, entende-se que cabe à SES consultar a Procuradoria-Geral do DF, órgão responsável por exercer a consultoria jurídica no âmbito do DF, bem como por representá-lo em juízo, antes que seja concedido o pleito da empresa Santa Bárbara Engenharia S/A.

PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO – Que o Tribunal:

a) determine à SES que consulte a Procuradoria-Geral do DF acerca do reajustamento do Contrato nº 020/2007-SES/DF, correspondente ao período compreendido entre 26/08/05 e 13/04/07, pleiteado pela empresa Santa Bárbara Engenharia S/A, dando imediato conhecimento a essa Corte de Contas do posicionamento defendido por aquela douta Instituição;

b) recomende à SES que, sempre que for retomado processo licitatório, cuja validade da proposta vencedora esteja expirado:

b.1) reavalie a compatibilidade da proposta vencedora, com os preços de mercado, à época da contratação, não deixando de considerar nessa análise, a possibilidade de reajustamento do valor do contrato, tendo como referência a data de apresentação da proposta vencedora;

b.2) em sendo estabelecida renegociação sobre a proposta vencedora, firme, em documento próprio, novo prazo a ser considerado para efeito de reajustamento;

IV.2 Impacto do fim da cobrança da CPMF sobre o percentual do BDI (Fato Relevante 02)

141. Vale ainda ressaltar uma questão conexa com a obra fiscalizada, que se apresenta relevante: a rejeição da prorrogação da CPMF (Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira), em Dezembro de 2007.



142. A CPMF deixou de ser cobrada a partir de 01/01/08, e em contrapartida, para compensar a diminuição da arrecadação, o Governo Federal aumentou a alíquota do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF), em 0,38%, e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), para o setor financeiro. Nesse último caso, o percentual passou de 9% para 15%. Essa contribuição é paga por todas as empresas, mas somente o setor financeiro vai ter a alíquota aumentada.

143. A alíquota da CSLL foi alterada por meio da Medida Provisória nº 413, de 03/01/08, transcrita a seguir, e atingiu as empresas de seguros privados, de capitalização, e as instituições financeiras referidas nos incisos I a XII do § 1º do art. 1º da Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001:

"MEDIDA PROVISÓRIA Nº 413, DE 3 DE JANEIRO DE 2008.

(...)

Art. 17. O art. 3º da Lei no 7.689, de 15 de dezembro de 1988, passa a vigorar com seguinte redação: Vigência

"Art. 3º A alíquota da contribuição é de:

I - quinze por cento, no caso das pessoas jurídicas de seguros privados, as de capitalização e as referidas nos incisos I a XII do § 1º do art. 1º da Lei Complementar no 105, de 10 de janeiro de 2001; e

II - nove por cento, no caso das demais pessoas jurídicas." (grifamos)

144. O histórico das variações da alíquota da CSLL, para as empresas em geral, desde sua criação, em 1988, iniciou pela Lei nº 7.856/89, que determinou o aumento, a partir de 1990, de 8% para 10%. Em seguida, a Lei nº 9.249/95 reduziu a alíquota geral para 8%, a partir de 1996, e permaneceu assim até maio de 1999, quando a 1ª versão da MP 2.158-35/01 impôs um adicional de quatro pontos percentuais, completando 12%, até 31 de janeiro de 2000. De 1º de fevereiro de 2000, até 31 de dezembro de 2002, o adicional continuou com um ponto percentual (9% ao todo). Essa alíquota foi mantida pela Lei nº 10.637/02 e pela MP 413/08, mencionada no parágrafo anterior.

145. Ante o exposto, e em atenção à metodologia para o cálculo do BDI apresentado pela empresa Santa Bárbara Engenharia S/A (fl 112***), deve-se retirar a CPMF do cálculo e manter as demais alíquotas, medida que nos leva a encontrar um novo BDI de 27,48%, menor 0,52% que o original (28%).

146. Indo avante, aplicando este novo BDI, a partir de 01/01/08, aos valores pagos à Santa Barbara Engenharia, no período (R\$ 6.965.155,85), constatou-se que foi pago a mais o valor de R\$ 36.218,81.

147. O valor do BDI, conforme apresentado nas páginas 1 e 2 do Anexo III, é de uso generalizado nos contratos de obras no Distrito Federal. Além da SES, as demais entidades da Administração Direta e Indireta também adotam essa mesma metodologia de cálculo de BDI. Outros contratos, não apenas os contratos de obras, consideram a



CPMF nos seus custos, assim, é necessário rever o equilíbrio financeiro, especialmente nos contratos em que ocorreram pagamentos após 01/01/08.

PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

a) Cientifique a empresa Santa Bárbara Engenharia S/A para manifestar-se, no prazo improrrogável de 30 (trinta) dias, se assim desejar, acerca da redução do valor do BDI a ser aplicado aos custos dos serviços de todos os pagamentos posteriores à Ordem Bancária nº 2008OB03890, do Contrato nº 020/2007-SES/DF, para 27,48%, bem como da glosa nas faturas seguintes, do valor de R\$ 36.218,81 (trinta e seis mil, duzentos e dezoito reais e oitenta e um centavos), devidamente atualizado, devido a não-prorrogação da CPMF, a partir de 01/01/08;

b) Determine a todos os órgãos e entidades do Distrito Federal, que, excluam a incidência da alíquota da CPMF, quando considerada nos seus custos, para os pagamentos que se realizarem a partir de 1º de janeiro de 2008;

V. CONCLUSÕES

148. O escopo da fiscalização ora relatada teve por orientação buscar responder cinco questões, consideradas as mais relevantes, sobre a reforma do Bloco de Internação do HBDF.

149. Ainda na fase de planejamento, foram definidos os procedimentos básicos que permitiram à Equipe de Inspeção posicionar-se sobre essas questões, bem assim por identificar possíveis irregularidades.

150. A primeira questão avaliou, sobretudo, a compatibilidade de preços dos serviços contratados, com os de mercado, bem como a razoabilidade das solicitações por aditivos ao contrato original.

151. Outra característica que se buscou avaliar nessa questão foi a compatibilidade dos quantitativos. Em linhas gerais, não se identificou impropriedades relacionadas a essa característica, embora, as dificuldades operacionais para sua verificação impeçam posicionamento conclusivo acerca dessa compatibilidade.

152. No que se refere à razoabilidade dos preços e das solicitações por aditivos, observaram-se irregularidades. Algumas relevantes materialmente, e outras, corriqueiras no âmbito da SES¹⁵, como, por exemplo, a execução de serviços extra-contratuais, independente de formalização e conseqüente autorização.

¹⁵ Obras de construção dos Hospitais do Paranoá e de Santa Maria, Processos de nº 2290/00 e 2401/04, respectivamente.



153. Na segunda questão, identificou-se, também, a repetição de irregularidade observada em outra fiscalização, no âmbito da SES, como o pagamento antecipado de despesas. Verificou-se, ainda, grande atraso na evolução física da obra, que deverá ser convertido em relevantes encargos financeiros para o DF, sem considerar o aspecto social.

154. A terceira questão, por sua vez, identificou ponto positivo na obra – a boa qualidade dos materiais empregados, e, porque não dizer, do serviço prestado. Mesmo assim, foram apresentadas recomendações relacionadas ao atendimento da norma que regulamenta as obras em estabelecimentos de saúde, como a necessidade de utilização de corrimão, ao menos em uma das paredes dos corredores de circulação de pacientes.

155. A penúltima questão, por sua vez, acabou por demonstrar o motivo de boa parte das irregularidades aqui identificadas. Observou-se que a fiscalização de quase a totalidade das obras da SES teriam sido designadas a dois servidores, um dos quais é o atual coordenador. Essa atitude, além de inviabilizar um acompanhamento adequado das obras, torna vulnerável o papel de controle, a cargo da SES, que deve basear-se no princípio da segregação de funções.

156. Na última questão proposta no planejamento da fiscalização, a Equipe de Inspeção deparou-se com a verificação de outra irregularidade relacionada à execução do contrato, qual seja: a subcontratação de serviços objeto de apresentação de atestado de qualificação técnica, em que pese a existência de vedação contratual.

157. Por fim, cabe registrar que, ainda que não previstos para serem tratados nessa assentada, fatos importantes surgiram durante o andamento dos trabalhos, que requereram análise: solicitação de reajustamento do contrato retroativo a cerca de dois anos; e a reavaliação do percentual de BDI a ser concedido, para pagamentos posteriores a 1º de janeiro de 2008, em função da não prorrogação da CPMF.

VI. SUGESTÕES

Posto isso, sugere-se ao eg. Plenário que:

I - tome conhecimento do Relatório de Inspeção nº 2.0108.08, bem como dos documentos acostados aos autos;

II – autorize a realização de audiência:

- a) com fulcro no art. 43, inciso II, da lei complementar 01/94, para que, no prazo de 30 (trinta) dias apresente razões de justificativa, haja vista a possibilidade de aplicação de multa, conforme determina o art. 57, inciso III:



- a.1) do Sr. Márcio Lúcio de Souza Bastos, por não verificar a adequação do preço das janelas de alumínio, objeto do 1º Termo Aditivo ao Contrato nº 020/2007-SES/DF, com os de mercado; (Achado 03)
- a.2) do Sr. Márcio Lúcio de Souza Bastos, por atestar a execução de serviços do item “Paredes”, constante do Atestado de Execução nº CGES-026/2008, em percentual incompatível com a execução; (Achado 04)
- a.3) em virtude dos preços dispostos na planilha estimativa, apresentarem-se, em média, acima dos praticados no mercado: (Achado 01)
- a.3.1) da Srª. Sara Bento Tolentino, Chefe do Núcleo de Orçamento de Obras da SES, que subscreveu a planilha estimativa constante do Projeto Básico; e
- a.3.2) do Sr. José Maria Freire, que aprovou o Projeto Básico;
- b) para que, no prazo de 30 (trinta) dias apresente razões de justificativa, haja vista a possibilidade de aplicação de multa, conforme determina o inciso II do art. 57 da lei complementar 01/94, em virtude da realização de serviços extras, não formalizados: (Achado 02)
- b.1) dos Srs. Márcio Lúcio de Souza Bastos e Carlos Estevão Sivieri, executores, titular e substituto, respectivamente, do Contrato nº 020/2007-SES/DF, por terem conhecimento dos fatos e não providenciarem o registro das solicitações por termos aditivos;
- b.2) do Sr. Ornel Costa de Azevedo, Chefe da Unidade de Administração Geral, responsável por ordenar as despesas, que têm apresentado longo prazo de tramitação;
- c) do Sr. Ornel Costa de Azevedo, Chefe da Unidade de Administração Geral, para prestar, no prazo de 30 (trinta) dias, razões de justificativas, haja vista a possibilidade de aplicação da multa capitulada no inciso II do art. 57 da lei complementar 01/94, pelo desrespeito ao princípio da segregação de função, como também, designação desmedida de execução de contratos a apenas dois servidores; (Achado 07)
- d) dos Srs. Márcio Lúcio de Souza Bastos e Carlos Estevão Sivieri, para que apresentem razões de justificativa, no prazo de 30 (trinta) dias, em virtude do descumprimento da cláusula 12.6 do Contrato nº 020/2007-SES/DF, haja vista a possibilidade de aplicação de multa, conforme determina o inciso II do art. 57 da lei complementar 01/94; (Achado 08)



III – cientifique a empresa Santa Bárbara Engenharia S/A, para manifestar-se, no prazo improrrogável de 30 (trinta) dias, se assim desejar, haja vista a possibilidade de glosa, nas faturas seguintes do Contrato nº 020/2007-SES/DF, dos valores a seguir dispostos, devidamente atualizados:

- a) R\$ 356.019,04 (trezentos e cinquenta e seis mil, dezenove reais e quatro centavos), em virtude do sobrepreço constatado na planilha que subsidiou o 1º Termo Aditivo a esse Contrato; (Achado 03)
- b) R\$ 506.698,58 (quinhentos e seis mil, seiscentos e noventa e oito reais e cinquenta e oito centavos), em virtude de a medição do item “Paredes”, constante do Atestado de Execução nº CGES-026/2008, está acima do efetivamente realizado; (Achado 04)
- c) R\$ 36.218,81 (trinta e seis mil, duzentos e dezoito reais e oitenta e um centavos), bem como da redução do valor do BDI a ser aplicado aos custos dos serviços de todos os pagamentos posteriores à Ordem Bancária nº 2008OB03890, para 27,48%, devido a não-prorrogação da CPMF, a partir de 01/01/08; (Fato Relevante 02)

IV – determine à Secretaria de Saúde que:

- a) consulte a Procuradoria-Geral do DF acerca do reajustamento do Contrato nº 020/2007-SES/DF, correspondente ao período compreendido entre 26/08/05 e 13/04/07, pleiteado pela empresa Santa Bárbara Engenharia S/A, dando imediato conhecimento a essa Corte de Contas do posicionamento defendido por aquela douta Instituição; (Fato Relevante 01)
- b) avalie, no prazo de 30 (trinta) dias, o atendimento da capacidade técnica da empresa Tecno Engenharia e Empreendimentos Ltda, para a execução dos serviços a ela atribuídos, remetendo a essa Corte de Contas a documentação comprobatória; (Achado 08)
- c) opte pela utilização da alvenaria de vedação em bloco cerâmico, nas paredes da obra do Bloco de Internação do HBDF, e, inclusive, remunere as alvenarias já construídas, como se de tijolo cerâmico fossem. Ressalte-se que o preço da alvenaria em bloco cerâmico possui previsão na planilha original da obra, fato que facilita a negociação do aditivo; (Achado 03)
- d) justifique, tecnicamente, a não-adoção do bate-macas com a largura especificada no Projeto Básico, ainda que de outro fornecedor,



conforme indicação do Diretor Administrativo do HBDF, sob pena de não acolhimento do pleito proposto pela empresa; (Achado 03)

e) em atendimento ao disposto na Resolução – RDC nº 50, da Anvisa, que:

e.1) contemple a utilização de corrimão em pelo menos uma das paredes dos corredores de circulação de pacientes, ainda que o bate-macas venha a possuir, também, a função de corrimão; (Achados 03 e 06)

e.2) inclua visores nas portas dos leitos da ala de pediatria; (Achado 06)

f) ainda que não formalizados os respectivos termos aditivos, as alterações ao Projeto Básico somente devem ser postas em execução, após autorizadas pelo ordenador de despesas; (Achado 02)

g) regularize a situação dos serviços postos em execução, ainda não aprovados pela SES; (Achado 02)

h) comunique a esse Tribunal, no prazo de 30 (trinta) dias, as medidas adotadas por essa Secretaria para dar cumprimento ao item III da Decisão nº 3908/07, em face das reiteradas irregularidades observadas em área atinente à Coordenação Geral de Engenharia em Saúde; (Achado 07)

V - determine a todos os órgãos e entidades do Distrito Federal, que, exclua a incidência da alíquota da CPMF, quando considerada nos seus custos, para os pagamentos que se realizarem a partir de 1º de janeiro de 2008; (Fato Relevante 02)

VI - recomende à Secretaria de Saúde:

a) a elaboração de um planejamento conjunto, que envolva os gestores do Órgão, a Diretoria do HBDF, os executores do Contrato nº 020/2007-SES/DF e a empresa executora da obra, para que, à luz dos custos envolvidos com a prorrogação do seu prazo de conclusão, procure acelerar o ritmo da obra; (Achado 05)

b) que, sempre que for retomado processo licitatório, cuja validade da proposta vencedora esteja expirado (Fato Relevante 01):

b.1) reavalie a compatibilidade da proposta vencedora, com os preços de mercado, à época da contratação, não deixando de considerar nessa análise, a possibilidade de reajustamento do



valor do contrato, tendo como referência a data de apresentação da proposta vencedora;

b.2) em sendo estabelecida renegociação sobre a proposta vencedora, firme, em documento próprio, novo prazo a ser considerado para efeito de reajustamento;

VII – autorize o retorno dos autos a esta Inspeção de Controle Externo para as providências de praxe.

À consideração superior.

Em 12 de junho de 2008.

JUAREZ CAVALCANTE DA COSTA
AFCE – Matrícula 1320-0

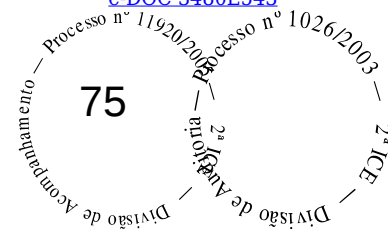
RONALDO MOURÃO PEREIRA
AFCE – Matrícula 667-0

DIGITALIZADO



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SEGUNDA INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO
Divisão de Acompanhamento

[e-DOC 3480E543](#)



Senhor Inspetor,

De acordo com as sugestões apresentadas, submeto os autos à consideração de Vossa Senhoria.

2ª ICE, Divisão de Acompanhamento, de de 2008.

MARCOS AURÉLIO DOS SANTOS
Diretor

DIGITALIZADO