



CGE/COAUD

Fls.

**GOVERNO DO
ESTADO DO CEARÁ**
*Controladoria e Ouvidoria Geral
do Estado*

**RELATÓRIO DE AUDITORIA DE OBRAS PÚBLICAS Nº.
240001.01.03.01.002.0720**

Natureza de Auditoria:

Auditoria de Regularidade

Órgão Auditado:

Secretaria da Saúde - SESA

Objeto Auditado:

Elaboração de Projetos Executivos de Arquitetura e Engenharia, contemplando Instalações, Fundações e Estrutura, Detalhamento de Planilha Orçamentária e Execução da Obra para a Construção do Hospital Regional do Vale do Jaguaribe – HRVJ.

Fortaleza, março de 2022



**GOVERNO DO
ESTADO DO CEARÁ**
*Controladoria e Ouvidoria Geral
do Estado*

Secretário de Estado Chefe da Controladoria e Ouvidoria Geral

Aloísio Barbosa de Carvalho Neto

Secretário Executivo da Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado

Auditor de Controle Interno

Antonio Marconi Lemos da Silva

**Secretário Executivo de Planejamento e Gestão Interna da
Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado**

Auditor de Controle Interno

Paulo Roberto de Carvalho Nunes

Coordenadora de Auditoria Interna

Auditora de Controle Interno

Ana Luiza Felinto Cruz

Articuladora

Auditora de Controle Interno

Emiliana Leite Filgueiras

Orientador

Auditor de Controle Interno

Guilherme Paiva Rebouças

Auditores de Controle Interno

Caio Petrônios de Araújo Lopes

José Ananias Tomaz Vasconcelos

José Fernando Frota Cavalcante

Missão Institucional

Coordenar e exercer atividades de Transparência, Ouvidoria, Correição, Auditoria Governamental, Ética e Controladoria no Poder Executivo, contribuindo para a melhoria da gestão pública e do controle social, em benefício da sociedade.

Modalidade de Auditoria: Auditoria Especializada
Categoria de Auditoria: Auditoria de Obras Públicas
Órgão Auditado: Secretaria da Saúde - SESA
Objeto Auditado: Elaboração de Projetos Executivos de Arquitetura e Engenharia, contemplando Instalações, Fundações e Estrutura, Detalhamento de Planilha Orçamentária e Execução da Obra para a Construção do Hospital Regional do Vale do Jaguaribe – HRVJ.

1. O presente sumário executivo se refere ao Relatório de Auditoria de Obras Públicas Nº. 240001.01.03.01.002.0720, cujo objeto foi a Elaboração de Projetos Executivos de Arquitetura e Engenharia, contemplando Instalações, Fundações e Estrutura, Detalhamento de Planilha Orçamentária e Execução da Obra para a Construção do Hospital Regional do Vale do Jaguaribe – HRVJ, licitada por meio da Licitação Pública Internacional - LPI Nº 20170001/CCC/SESA/CE, que teve como vencedora o consórcio Marquise/Normatel.
2. A empresa supracitada, vencedora da licitação, foi contratada para a execução dos serviços pela SESA, por meio do Contrato Nº 938/2017, com a interveniência Técnica da Superintendência de Obras Públicas (SOP), O valor original do contrato é de R\$121.738.995,48, com prazo inicial de vigência de 36 meses e prazo de execução de 24 meses. O contrato foi firmado em 26/10/2017.
3. Até a data da finalização do relatório preliminar de auditoria - RPA, o contrato havia sido aditado sete vezes, resultando em um acréscimo de mais 554 dias no prazo de execução e no valor do contrato de R\$8.925.521,88, passando ao valor total de R\$130.664.517,36.
4. A atividade de auditoria consistiu na análise da documentação referente ao processo, incluindo planilhas orçamentárias, projeto executivo, medições e termos aditivos. Os trabalhos de campo envolveram a verificação *in loco* da execução física da obra e sua compatibilidade com o que foi especificado em projeto.
5. Após análise das manifestações da SESA e da SOP ao relatório preliminar de auditoria, foi emitida a versão final do presente Relatório de Auditoria de Obras Públicas Nº. 240001.01.03.01.002.0720, apresentado às páginas 10 a 105.

6. Durante a auditoria foram constatadas desconformidades, bem como fragilidades no acompanhamento e na fiscalização dos serviços realizados, que resultaram nas constatações e recomendações a seguir apresentadas:

Constatação 01 - Restrição ao Exercício da Atividade de Supervisão e Ausência de Detalhamento da Planilha Orçamentária

Orientação nº. 240001.01.03.01.002.0720.001 – A SOP doravante, deve incluir no fluxograma de aprovação das medições a figura da Supervisora, bem como disponibilizar as condições operacionais necessárias (diretrizes, acesso a documentos e medições de forma tempestiva, sistemas informativos etc.) para o pleno exercício da Supervisora.

Recomendação nº. 240001.01.03.01.002.0720.001 – Instaurar Tomada de Contas Especial, depois de esgotadas as medidas cabíveis no âmbito administrativo para o ressarcimento dos valores pagos indevidamente, conforme Instrução Normativa nº. 03/2017 do TCE-CE, relativamente ao pagamento dos projetos com ausência do detalhamento da planilha orçamentária, conforme item I.VII. da Seção II – Dados da Licitação (DDL), Edital da Licitação Pública Internacional - LPI Nº 20170001/CCC/SESA/CE.

Recomendação nº. 240001.01.03.01.002.0720.002 – Apurar responsabilidade dos agentes administrativos que ocasionaram prejuízo ao patrimônio público em decorrência do pagamento dos projetos sem o detalhamento da planilha de orçamento e do(s) responsável(is) pela restrição à atividade de fiscalização desempenhada pelo Consórcio TPFE/TPFP, em consonância com a Lei Estadual nº. 9.826/1974 e Leis Federais nºs. 8.666/1993 e 8.429/1992.

Constatação 02 - Ausência de Previsão Editalícia para o Comissionamento

Recomendação nº. 240001.01.03.01.002.0720.003 – Incluir, doravante, no Edital de Licitação o comissionamento em obras públicas em que há inovação tecnológica ou necessidade de capacitação especializada como pré-requisito para operacionalização dos equipamentos ou sistemas, inclusive com operação assistida até pleno funcionamento dos sistemas.

Orientação nº. 240001.01.03.01.002.0720.002 – A SESA deverá providenciar planos de manutenção preventiva e preditiva, bem como, plano de capacitação para operacionalização dos equipamentos/sistemas pelas equipes de profissionais responsáveis pela operação, manutenção e gerenciamento do HRVJ, antes da finalização e entrega do empreendimento, a fim de proporcionar o pleno funcionamento do mesmo.

Constatação 03 – Intempestividade na Viabilização da Infraestrutura Básica e na Aquisição dos Equipamentos

Recomendação nº. 240001.01.03.01.002.0720.004 – A SESA deverá elaborar um plano que contemple as medidas necessárias ao abastecimento de água das fontes primária e secundária do HRVJ, conjuntamente com os órgãos envolvidos (SAAE, SRH, COGERH), com o intuito de evitar o não funcionamento inicial ou paralisações futuras.

Recomendação nº. 240001.01.03.01.002.0720.005 – Promover, doravante, o adequado tratamento na Fase Preliminar de Licitação, que contemple o planejamento, programa de necessidades, estudo de viabilidade e anteprojeto, contemplando também todos os projetos e documentos necessários para viabilização da infraestrutura da obra, em atendimento ao checklist contido no Manual de Obras Públicas e Serviços de Engenharia do Estado do Ceará.

Recomendação nº. 240001.01.03.01.002.0720.006 – A SESA e a SOP deverão providenciar, imediatamente, as modificações solicitadas pelo DNIT em relação ao projeto do acesso viário, iniciando o mais breve a licitação e conclusão das obras de acesso ao HRVJ, caso ainda não tenham sido executadas.

Orientação nº. 240001.01.03.01.002.0720.003 – A SESA deve fazer valer seu poder devida, a fim de exigir da Supervisora que os serviços sejam realizados em atendimento ao edital e contrato.

Orientação nº. 240001.01.03.01.002.0720.004 – A SESA deverá elaborar plano de risco para minimizar o tempo de validação dos equipamentos, meios para aquisição dos equipamentos, em especial os de grande porte, de forma a evitar possíveis atrasos às obras, devido à necessidade de adaptações na infraestrutura para acomodá-los.

Constatação 04 – Execução Concomitante das Fases I (Elaboração dos Projetos) e II (Execução da Obra) Contrária Edital e Acarreta Prejuízo na Execução da Obra

Recomendação nº. 240001.01.03.01.002.0720.007 – Instaurar Tomada de Contas Especial, depois de esgotadas as medidas cabíveis no âmbito administrativo para o ressarcimento dos valores pagos indevidamente, conforme Instrução Normativa nº. 03/2017 do TCE, no que diz respeito à (ao):

- a) aprovação do lançamento do projeto e da execução da obra nos boletins de medição sem a contraprestação do serviço;
- b) aprovação dos projetos, mesmo sem que estes apresentassem os elementos mínimos para análise, a exemplo dos memoriais descritos e de cálculo;
- c) atesto de serviços não executados ou não realização tempestiva da glosa, considerando a apresentação das desconformidades que podem comprometer o funcionamento do hospital apresentadas pelo Consórcio TPFE/TPFP ao longo da execução da obra, a exemplo do heliponto.

Recomendação nº. 240001.01.03.01.002.0720.008 – Apurar responsabilidade dos agentes administrativos que ocasionaram prejuízo ao patrimônio público, em consonância com a Lei Estadual nº. 9.826/1974 e Leis Federais nºs. 8.666/1993 e 8.429/1992, no que diz respeito à (ao):

- a) aprovação do lançamento do projeto e da execução da obra nos boletins de medição sem a contraprestação do serviço;
- b) aprovação dos projetos, mesmo sem que estes apresentassem os elementos mínimos para análise, a exemplo dos memoriais descritivos e de cálculo;
- c) atesto de serviços não executados ou não realização tempestiva da glosa, considerando a apresentação das desconformidades que podem comprometer o funcionamento do hospital apresentadas pelo Consórcio TPFE/TPFP ao longo da execução da obra, a exemplo do heliponto;
- d) não aplicação de sanção ao Consórcio Marquise/Normatel pela não implantação das adequações necessárias ao hospital;
- e) autorização da realização concomitante da Fases I e II.

Recomendação nº. 240001.01.03.01.002.0720.009 – A SESA e a SOP deverão adotar providências à correção das 753 Não Conformidades apontadas pelo Consórcio Supervisor, caso não tenham sido corrigidas.

Recomendação nº. 240001.01.03.01.002.0720.010 – A SESA e a SOP, doravante, deverão estabelecer documento que contenha as premissas e os critérios a serem adotados para apresentação, recebimento, análise e aprovação dos projetos.

Recomendação nº. 240001.01.03.01.002.0720.011 – A SESA e a SOP deverão estabelecer plano que contenha as premissas e os critérios para recebimento e aprovação do *As Built*, de modo a averiguar a execução das adequações que deverão ser adotadas pelo Consórcio Marquise/Normatel, exaradas em resposta às demandas do Consórcio Supervisor e às indagações realizadas pelos analistas da SOP, quando da análise dos projetos, devendo essas adequações compor o check list de recebimento da obra, conforme exarado na CI Nº 56/2020 Obra – HRVJ, de 21/10/2020 (Processo Viproc nº. 09598142/2020).

Recomendação nº. 240001.01.03.01.002.0720.0012 – A SESA e a SOP deverão exigir que as desconformidades apontadas no 4º Parecer do Projeto de Instalações Elétricas, elaborado pelos analistas da SOP, sejam sanadas.

Orientação nº. 240001.01.03.01.002.0720.005 – A SOP deverá elaborar laudo técnico confirmando que o heliponto foi construído de acordo com as especificações do projeto aprovado pela ANAC, com sua estrutura em perfeita condição de uso.

Recomendação nº. 240001.01.03.01.002.0720.0013 – A SESA e a SOP deverão tomar providências para que as futuras obras só iniciem após a

aprovação de todos os projetos, especificações, cronograma e demais documentos essenciais à perfeita execução da obra.

Constatação 05 – Intempestividade na Análise dos Projetos pela SESA

Recomendação nº. 240001.01.03.01.002.0720.0014 – A SESA deverá apurar responsabilidade dos agentes administrativos que se eximiram do atesto dos projetos, em consonância com a Lei Estadual nº. 9.826/1974 e Leis Federais nºs. 8.666/1993 e 8.429/1992 e ao Edital de Licitação.

Constatação 06 – Incompatibilidade na Qualificação Técnica dos Profissionais da Empresa Supervisora no Canteiro de Obras com o Previsto no Contrato e no Termo de Referência

Orientação nº. 240001.01.03.01.002.0720.006 – Exigir para execução dos trabalhos futuros, que sejam disponibilizados pela Supervisora profissionais com qualificação técnica de acordo com o pactuado no Contrato e Termo de Referência da licitação.

Recomendação nº. 240001.01.03.01.002.0720.0015 – A SESA deverá apurar se o profissional “*Suprimido por exigência legal*”, ocupante da função de Coordenador de Projetos e Obras, desempenhava suas funções de forma exclusiva à SESA desde o início de seu vínculo, devendo tomar as medidas cabíveis para restituição dos valores pagos indevidamente à Supervisora, caso seja comprovada a não efetividade dos serviços.

Recomendação nº. 240001.01.03.01.002.0720.0016 – A SESA deverá apurar a responsabilidade pela aceitação de profissionais com qualificação técnica abaixo do pactuado no Contrato e Termo de Referência da licitação do Consórcio Supervisor.

Constatação 07 – Justificativas Técnicas para Aditivos de Prazo não são Adequadas

Recomendação nº. 240001.01.03.01.002.0720.0017 – Apresentar, doravante, nas justificativas de aditivo de prazo, o cálculo da proporcionalidade dos dias que foram afetados considerando o que foi utilizado como justificativa para o pleito.

Recomendação nº. 240001.01.03.01.002.0720.0018 – Doravante, a SESA deve solicitar que sejam apresentadas nas justificativas de aditivo de prazo os serviços que estão sendo impactados, bem como os dias do cronograma da obra que estão sendo influenciados por alteração na tributação e reajustes contratuais.

Recomendação nº. 240001.01.03.01.002.0720.0019 – A SOP deverá acompanhar a execução das obras por meio de índices objetivos, de forma a assegurar o cumprimento do cronograma.

Recomendação nº. 240001.01.03.01.002.0720.0020 – Adotar os procedimentos necessários à apuração dos fatos e dos responsáveis pelo atraso da obra, de forma a cumprir os art. 86 da Lei Federal nº. 8.666/1993, bem como o Acórdão do TCE nº. 0846/2018, e em se concluindo pelo afastamento de aplicação de multa, o gestor deverá motivar sua decisão fundamentado em princípios que regem o processo administrativo.

Constatação 08 – Planejamento Deficiente Provoca Aditivo de Valor e Danos na Execução da Obra

Recomendação nº. 240001.01.03.01.002.0720.0021 – A SESA deve acompanhar os trâmites referentes aos serviços de impermeabilização, utilizando ações disponíveis em sua alçada, a fim de acelerar a definição dessas responsabilidades contratuais pela justiça.

Recomendação nº. 240001.01.03.01.002.0720.0022 – A SESA deve usar das suas prerrogativas para evitar maiores danos nos serviços já executados, inclusive com análise de viabilidade quanto à execução da impermeabilização por outra empresa, enquanto aguarda a decisão judicial, caso esse serviço não tenha sido executado.

Orientação nº. 240001.01.03.01.002.0720.007 – A SESA não deve efetuar pagamentos adicionais na obra referente à impermeabilização, a não ser mediante cumprimento de decisão judicial.

Orientação nº. 240001.01.03.01.002.0720.008 – A SOP deve manter nas anotações do diário de obras informações fidedignas relativas a documentos, fatos e ações ocorridas nas obras.

Constatação 09 – Medições não Contemplam o Certificado de Conformidade Ambiental

Orientação nº. 240001.01.03.01.002.0720.009 – Doravante, exigir da executante do contrato o cumprimento do item XXI do Art. 10º da Instrução Normativa 01/2010 de 17/02/2010, publicada no DOE de 22/02/2010, em relação à apresentação, durante as medições, de documentos exigidos no contrato.

Constatação 10 – Não Apresentação dos Ensaios Comprobatórios da Qualidade dos Serviços

Orientação nº. 240001.01.03.01.002.0720.0010 – Doravante, exigir da executante do contrato, durante as medições, a apresentação dos resultados dos ensaios que comprovem que a qualidade dos serviços executados e que os produtos empregados na obra estão em conformidade com o estabelecido nas especificações técnicas e normas vigentes.

7. As constatações verificadas, cujo teor é apresentado ao longo do relatório, devem ser objeto de providências para atendimento às respectivas recomendações por parte dos responsáveis pela Secretaria da Saúde (SESA)

e pela Superintendência de Obras Públicas (SOP), sucessora do Departamento Arquitetura e Engenharia (DAE).

8. O Relatório de Auditoria de Obras Públicas Nº 240001.01.03.01.002.0720, sugere-se o encaminhamento às gestões superiores da SESA e da SOP, bem como cópias do relatório serão enviadas à Secretaria das Cidades – SCIDADES, na condição de órgão vinculante da SOP, e ao Tribunal de Contas do Estado, para adoção de providências, conforme o caso.

RELATÓRIO DE AUDITORIA DE OBRAS PÚBLICAS N.º 240001.01.03.01.002.0720

I – VISÃO GERAL

1. DA ATIVIDADE DE AUDITORIA

1. O presente relatório apresenta o resultado da auditoria realizada na Obra de Construção do Hospital Regional do Vale do Jaguaribe – HRVJ, com base nas questões de auditoria estabelecidas na matriz de planejamento e nos testes de auditoria constantes nos papéis de trabalho, os quais utilizam técnicas de coleta e análise de dados, obtendo evidências que sustentam a opinião da equipe de auditoria sobre o objeto auditado, em estrita consonância com as normas técnicas e legais aplicáveis à auditoria de obras públicas.

2. A atividade foi demandada inicialmente para a realização do Relatório Preliminar de Auditoria – RPA, por meio da Ordem de Serviço de Auditoria – OSA Nº. 005/2020, emitida em 19/02/2020 pela Coordenadora de Auditoria Interna, onde foi designada a equipe de auditoria composta pelos Auditores de Controle Interno Caio Petrônios de Araújo Lopes, José Ananias Tomaz Vasconcelos e José Fernando Frota Cavalcante, sob orientação do Auditor de Controle Interno Guilherme Paiva Rebouças. Posteriormente, foi emitida a OSA Nº. 051/2020 de 10/12/2020 para análise da manifestação apresentada pelo auditado, que subsidiou a elaboração do presente Relatório de Auditoria - RA.

3. O objeto desta auditoria é o contrato de **Elaboração de Projetos Executivos de Arquitetura e Engenharia, contemplando Instalações, Fundações e Estrutura, Detalhamento de Planilha Orçamentária e Execução da Obra para a Construção do Hospital Regional do Vale do Jaguaribe – HRVJ**, celebrado entre a Secretaria de Saúde – SESA e o Consórcio Marquise/Normatel (Construtora Marquise S/A e Normatel Engenharia Ltda), com a interveniência técnica da Superintendência de Obras Públicas – SOP.

4. O consórcio supracitado, vencedor da Licitação Pública Internacional - LPI Nº 20170001/CCC/SESA/CE, foi contratado pela SESA em 26/10/2017, por meio do Contrato Nº. 938/2017 (SACC 1031678), no valor de R\$121.738.995,48 (cento e vinte e um milhões, setecentos e trinta e oito mil, novecentos e noventa e cinco reais e quarenta e oito centavos).

5. Ademais, a SESA tem como Supervisora no acompanhamento do referido contrato a consultoria do consórcio TPF Engenharia Ltda / TPF Planeje Cenor – Consultores de Engenharia e Gestão S.A, contratada por meio do Contrato Nº. 659/2018 (SACC 1047066) de 15/05/2018.

6. Os recursos para o financiamento dos contratos para a elaboração de projetos e execução da Obra do HRVJ e de Supervisão fazem parte do

empréstimo Nº. 3703/OC-BR celebrado entre o Governo do Estado do Ceará e o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, no valor de R\$123.000.000,00 (cento e vinte e três milhões de reais) que financia parcialmente o Programa de Expansão e Melhoria da Assistência Especializada à Saúde do Estado do Ceará – PROEXMAES II no valor de R\$178.000.000,00 (cento e setenta e oito milhões de reais), a ser executado pela SESA sob a coordenação da Unidade Gerenciamento de Projetos - UGP.

7. A Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado do Ceará – CGE, por meio dos Ofícios Nºs. 29/2020/Coaud/CGE e 30/2020/Coaud/CGE, ambos de 17/01/2020, informou à SOP e à SESA, respectivamente, o início da atividade de auditoria.

8. O escopo da auditoria consistiu em análise da etapa de projeto, de execução da obra, da atividade de fiscalização e dos processos de medição. Para isto foram realizadas coletas e análise de documentos contidos na Plataforma Ceará Transparente, no Sistema de Acompanhamento de Contratos e Convênios e no Sistema SigSOP Edificações. Além disso, foram solicitados documentos e esclarecimentos por meio de Requisições de Materiais.

9. A atividade de auditoria incluiu, além da análise da documentação referente ao contrato e execução da obra, a análise de planilhas orçamentárias, projetos básico e executivo, medições realizadas, apostilamentos, termos aditivos e outros documentos concernentes à obra, bem como visita à obra, de modo a realizar observações *in loco* e entrevistas com a equipe da Fiscalização, Supervisão e do Consórcio executor da obra.

10. Os trabalhos de campo foram desenvolvidos no período de 09 a 13/03/2020, envolvendo a verificação *in loco* da execução física da obra, sua compatibilidade com o que foi especificado em projeto e aplicação dos testes, a fim de responder as questões de auditoria constantes na Matriz de Planejamento.

11. O Relatório Preliminar de Auditoria - RPA foi concluído em 04/05/2020, sendo a atividade finalizada em 05/05/2020 com a realização da Reunião de Fechamento da Auditoria, através de videoconferência, com a participação de representantes da Superintendência de Obras Públicas (SOP) e da Secretaria da Saúde (SESA), a fim de apresentar os Achados de Auditoria.

12. Vale ressaltar que durante o período de execução da auditoria foram realizadas reuniões, conforme Quadro 1, com a equipe representante da SESA, SOP, Supervisora e do Consórcio executante da obra, no sentido de promover o alinhamento da atividade de auditoria e, promover ao auditado um momento de esclarecimentos aos questionamentos de auditoria delimitados na Matriz de Planejamento.

Quadro 1 – Reuniões realizadas pela equipe de auditoria na etapa de execução da auditoria

Data	Local	Participantes
11/03/2020	Canteiro de Obras	CGE, SOP, SESA, Consórcio Marquise/Normatel e Consórcio TPFE-TPFP
17/04/2020	Sede da UGP/SESA	CGE, SESA e Consórcio TPFE-TPFP
05/05/2020	Videoconferência*	CGE, SOP e SESA
20/05/2020**	Videoconferência*	CGE, SOP e SESA

* Em decorrência da Pandemia do Coronavírus (Covid-19), reconhecida no âmbito do Estado do Ceará por meio do Decreto nº33.510/2020, a maioria dos órgãos estão exercendo suas atividades em regime de *Home Office*, a exemplo da CGE.

** Reunião ocorrida após a reabertura da etapa de Elaboração do Relatório Preliminar de Auditoria pela Gestão Superior da CGE.

Fonte: Equipe de Auditoria da CGE.

13. Registre-se que, em 14/04/2020 a equipe de auditoria emitiu a Folha de Ocorrência de Auditoria nº. 01/2020 dirigida ao “*Suprimido por exigência legal*”, Diretor de Articulação Técnica e Obras Especiais da SOP, por meio do VIPROC Nº. 03305119/2020, sendo o mesmo documento encaminhado, em 15/04/2020, ao “*Suprimido por exigência legal*”, Coordenador da UGP PROEXMAES II na SESA, através do VIPROC Nº. 03325888/2020. Tal documento recomendou ações a serem seguidas pelas equipes da SESA e da SOP no sentido de corrigir de forma tempestiva as inconsistências encontradas.

14. Ademais, após a entrega do Relatório Preliminar pela equipe de auditoria, e sob a justificativa de “apresentação de informações mais precisas e confiáveis”, a SOP solicitou à gestão superior da CGE e esta decidiu, em 11/05/2020, reabrir a etapa de execução da Auditoria, definindo como data para o novo encerramento do RPA o dia 05/06/2020.

15. Com a reabertura do prazo de execução da auditoria foram encaminhados novos documentos pela SESA, bem como realizadas mais duas requisições de materiais e informações pela equipe de auditoria à SESA, sendo estas respondidas dentro do novo prazo estabelecido. Com relação à SOP, esta não apresentou nenhum novo documento.

16. Ainda no período de reabertura do prazo, foi realizada nova reunião por videoconferência na data de 20/05/2020 com a presença de representantes da SESA e da SOP. Nesse momento a SOP buscou entender com maiores detalhes uma das recomendações exaradas pela auditoria na Folha de Ocorrência nº 01/2020. Posteriormente, em 03/06/2020, a COAUD encaminhou e-mail à SOP e SESA com vistas a tornar mais claro o que foi colocado no momento de debate da supracitada reunião.

17. Vale ressaltar que embora novos documentos tenham sido fornecidos pela SESA nesse período, somente foram analisadas as informações relacionadas ao escopo inicial estabelecido e aos questionamentos gerados na Matriz de Planejamento.

18. Após o envio do RPA para a SESA e SOP, as manifestações dos auditados se deram através dos processos VIPROC Nº. 09802505/2020 de

01/12/2020 enviado pela SOP e pelos Ofícios GABSEC Nº. 2020/3943 de 26/10/2020 e GABSEC Nº. 2020/4441 datado em 07/12/2020, enviados pela SESA, cuja análise subsidiou a elaboração do presente Relatório de Auditoria.

19. A conclusão do relatório de auditoria se dá após as revisões e aprovação por parte da Coordenadoria de Auditoria Interna. Quando da revisão e aprovação do presente relatório, dado o lapso temporal ocorrido, houve a alteração da Lei nº8.429/92, tendo sua redação parcialmente alterada em razão do advento da Lei nº14.230/21, de 25/10/2021.

20. Os resultados da auditoria estão adstritos aos objetivos e limites estabelecidos no escopo do presente trabalho. A ocorrência de quaisquer fatos supervenientes a esse propósito, que venham a ser conhecidos pela CGE ou para os quais esta Controladoria seja demandada a se pronunciar, poderá ser objeto de exame posterior.

2. DO OBJETO AUDITADO

21. O Contrato Nº. 938/2017 (SACC 1031678), no valor de R\$121.738.995,48 (cento e vinte e um milhões, setecentos e trinta e oito mil, novecentos e noventa e cinco reais e quarenta e oito centavos), datado de 26/10/2017, foi celebrado entre a SESA e o Consórcio Marquise/Normatel com a interveniência da SOP.

22. O fundamento legal que rege o Contrato está relacionado ao Contrato de Empréstimo nº. 3703/OC-BR, a Lei Federal nº. 8.666/1993 e alterações subsequentes, bem como as demais legislações pertinentes à matéria.

23. A obra está localizada próxima à cidade de Limoeiro do Norte – CE, às margens da BR-116, KM 190, no entroncamento com as CE-265 e CE-123, conforme apresentando na Figura 1, com o detalhamento na Figura 2.

Figura 1 – Localização da obra



Fonte: Google Maps acesso em 15/04/2020.

Figura 2 – Detalhe da localização da obra



Fonte: Google Earth Pro, acesso em 15/04/2020.

24. O valor original do Contrato Nº 938/2017 (SACC 1031678) é de R\$121.738.995,48, com prazo inicial de vigência de 24 meses, sendo 6 meses para elaboração dos projetos e 18 meses para a execução da obra.

25. Em consulta ao sistema SACC na data de 29/04/2020, primeiramente, foi verificada a existência de três aditivos contratuais e, posteriormente, um quarto aditivo, conforme apresentado:

- **Primeiro aditivo contratual (firmado em 23/08/2019)** – Trata do 1º Reajuste ao contrato nº 938/2017, de 3,60% no valor de R\$4.111.126,13, conforme cláusula 47.1;
- **Segundo aditivo contratual (firmado em 30/12/2019)** – Trata do 2º Reajuste ao contrato nº 938/2017, de 3,948%, no valor de R\$2.983.093,30, conforme cláusula 47.1 das Condições Gerais do Contrato (CGC);
- **Terceiro aditivo contratual (firmado em 06/01/2020)** – Trata da prorrogação de prazo de execução do Contrato Nº 938/2017 por mais 150 dias, a partir da data 07/01/2020 de 2018 com término em 05/06/2020.
- **Quarto aditivo contratual (firmado em 03/06/2020)** – Quando da revisão do RPA, em consulta ao SIGSOP Edificações em 06/08/2020, foi verificado que foi celebrado o quarto aditivo ao Contrato, prorrogando sua execução por mais 80 dias, a partir de 06/06/2020, com término em 23/08/2020.

26. Cabe ressaltar que até a data de finalização do RPA, em 10/08/2020, encontrava-se em análise na SESA e na SOP dois processos de aditivos de valor ao contrato, sendo um referente à inclusão da área da Hemodinâmica (VIPROC Nº. 09003350/2019) no valor de R\$426.359,61 (quatrocentos e vinte e seis mil, trezentos e cinquenta e nove reais e sessenta e um centavos) e o outro referente a execução da Impermeabilização (VIPROC Nº. 00459379/2020) no valor de R\$2.146.411,10 (dois milhões, cento e quarenta e seis mil, quatrocentos e onze reais e dez centavos).

27. Considerando as medições apresentadas pelo auditado, na época da auditoria, elaborou-se um resumo da situação financeira do Contrato, conforme exposto na Tabela 1.

Tabela 1 – Resumo da situação financeira do Contrato Nº 938/2017 na elaboração do Relatório Preliminar de Auditoria (Valores em R\$)

Valor inicial do Contrato	1º Aditivo - Reajuste	2º Aditivo - Reajuste	Valor do Contrato (após aditivos e reajustes) (d) = a+b+c	Valor Medido até a 26ª Medição	Valor Glosado	Valor Pago
(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)	(g)
121.738.995,48	4.111.126,13	2.983.093,30	128.833.214,61	97.537.113,55	0,00	95.796.291,60

Fontes: Contrato Nº 938/2017; 1ª a 26ª Medição, Termos Aditivos Contratuais de Valor e Plataforma Ceará Transparente (Data da Consulta: 15/04/2020)

28. Quando da análise da manifestação do auditado e elaboração do Relatório de Auditoria, foi realizada uma nova pesquisa no SACC, datada de 28/12/2020, onde se observou que foi confirmado a aditivo do Setor de Hemodinâmica com valor de R\$366.042,00 e um outro para Reequilíbrio Econômico Financeiro, por ocasião do aumento da alíquota tributária do ISS do município (3% para 5%) no valor de R\$1.465.260,45, resultando no valor atualizado do Contrato de R\$130.664.517,36 (cento e trinta milhões, seiscentos

e sessenta e quatro mil, quinhentos e dezessete reais e trinta e seis centavos). Também foi realizada a terceira e quarta prorrogação da obra por meio de aditivos, com nova previsão final em 02/05/2021.

II – RESULTADOS DO TRABALHO

1. BOAS PRÁTICAS NA LICITAÇÃO E NA EXECUÇÃO DA OBRA

29. Segundo a Plataforma de Boas Práticas para o Desenvolvimento

¹ Sustentável, Boa Prática consiste em uma *técnica identificada e experimentada como eficiente e eficaz em seu contexto de implantação, para a realização de determinada tarefa, atividade ou procedimento ou, ainda, em uma perspectiva mais ampla, para a realização de um conjunto destes, visando o alcance de um objetivo comum.*

² 30. A Controladoria-Geral da União – CGU (2018) entende Boas Práticas como sendo *atos de gestão com potencial para mitigação de vulnerabilidades e riscos relevantes que podem impactar negativamente o sucesso da implantação de uma obra pública, os quais, normalmente, estão associados ao processo, à instituição ou a externalidades. É preciso ressaltar que cumprimento de lei não é boa prática, constitui obrigação.*

31. Resumidamente, Boas Práticas são ações identificadas como as mais adequadas para a execução de uma atividade, desde que não se caracterize como obrigação legal, podendo assim tornar-se referência a ser seguida e replicada em outras obras.

32. No período de execução da auditoria, com a visita a obra e em análise à documentação fornecida foram identificadas boas práticas a seguir apresentadas:

- a) **Administração Local da Obra:** Pagamentos proporcionais à execução financeira da obra;
- b) **Formalização de Aditivo para Reajuste de Valor:** Mesmo sem obrigatoriedade de formalização de termo aditivo para reajuste, a SESA emitiu dois aditivos para reajustes (VIPROC Nºs. 6072856/2018 e 06062002/2019), sendo estes publicados, o que torna os gastos com a obra mais transparentes;
- c) **Reuniões Periódicas:** Realização de reuniões com participação dos responsáveis pela execução, fiscalização, supervisão e contratação e sempre que necessário eram convidados profissionais de outras

1

Disponível em: <<http://www.boaspraticas.org.br/index.php/pt/saiba-mais/avaliacao-da-boa-pratica>>.

2

Manual de Auditoria de Obras Públicas: Parte I (Processo de Trabalho e Gestão Paradigma), disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/44975/1/Manual_de_Auditoria_de_Obras_Publicas.pdf>.

16

instituições para prestar esclarecimentos relativos a um determinado ponto da obra. Nas reuniões eram tratados assuntos relativos à execução da obra com o intuito de dirimir dúvida, prestar esclarecimento, alinhar entendimento e dar os encaminhamentos das decisões proferidas;

- d) **Ficha Técnica com Características Construtivas de Cada Ambiente:** Cada ambiente possui uma ficha técnica contendo informações construtivas dos serviços a serem executados, bem como a indicação do colaborador responsável por liderar a equipe e o estagiário. A Figura 3 apresenta a ficha técnica do auditório.

Figura 3 – Ficha técnica com características construtivas do auditório

Consórcio Marquise/Normatel - HOSPITAL REGIONAL VALE DO JAGUARIBE			
SETOR 04 - ENSINO E PESQUISA - BLOCO G			
AUDITÓRIOS			
ENCARREGADO:	JULIO	Área= 198,34M ²	
ESTAGIÁRIO:	MIGUEL/MARIA		
DESCRIÇÃO		SERVIÇOS	
PAREDES E PAINÉIS		ALVENARIA DE BLOCO DE CONCRETO (14x19x39)cm ESP.=14cm DRYWALL STANDART	
REVESTIMENTO PISO		CARPETE EM NYLON TIPO TUFT BOUCLE 6,5mm PARA ALTO TRÁFEGO EM MANTA PESO>600g/m2, SOBRE MANTA TERMOPLÁSTICA BEAULIEU LINHA ÔPERA ABSINTO 502 OU SIMILAR, COM RODAPÉ PERFIL EM ALUMÍNIO NATURAL (5x2cm) (VER DETALHE RODAPÉ R3)	
REVESTIMENTO PAREDES	15	COMBINADO DE PAINEL ACÚSTICO PERFURADO EM CHAPA DE AGLOMERADO REVESTIDO COM MDF LAMINADO LISO 15mm DURATEX MADEFIBRA BP LINHA ESSENCIAL COR NOCE OU SIMILAR SOBRE PERFIL EM ALUMÍNIO NATURAL (5x2cm) E MANTA FLEXIVEL DE POLIESTER TRISOFT OU SIMILAR 75mm, H= 95cm, COM TINTA ACRÍLICA PREMIUM ACETINADA SEMI-BRILHO SHERWIN WILLIAMS LINHA METALATEX SUPERA OU SIMILAR NA COR BRANCO GELÓ	
REVESTIMENTO TETO	3	COMBINADO DE FORRO DE FIBRA MINERAL REMOVÍVEL 15mm, (BORDA REGULAR, NRC>0,75 , CAC > 32dB, 625x625mm, PINTURA VINÍLICA DE FABRICA NA COR BRANCA, COM PERFIL T EM AÇO GALVANIZADO COM PINTURA EM POLIESTER NA COR BRANCA) ARMSTRONG FINE FISSURED OU SIMILAR, COM FORRO GESSO ACARTONADO ESTRUTURADO (FGE) MONOLÍTICO 12,5mm 1200mm (MESMO DO ITEM 02)	
IMPERMEABILIZAÇÃO			
ESQUADRIAS			
		TIPO	
		QUANTIDADE	
		PM03	1
		GC02	1

Fonte: Registro fotográfico realizado pela equipe de auditoria, em 10/02/2020.

2. IRREGULARIDADES REGISTRADAS NA FOLHA DE OCORRÊNCIA

2.1. Restrição ao Exercício da Atividade de Supervisão e Ausência de Detalhamento da Planilha Orçamentária

33. No decorrer da execução da atividade de auditoria, a equipe detectou irregularidades que careciam de ações imediatas, o que culminou na emissão da Folha de Ocorrência Nº. 01/2020, de 06/04/2020 (Anexo I), encaminhada à SOP (VIPROC Nº. 03305119/2020) e SESA (VIPROC Nº. 03325888/2020) nas datas de 14/04/2020 e 15/04/2020, respectivamente.

34. As irregularidades dizem respeito à restrição ao exercício da atividade de Supervisão e à ausência de detalhamento da planilha orçamentária, sendo emitidas recomendações, que após retificações passaram a vigorar com a seguinte redação:

Recomendação 1: Assegurar que a supervisora possa desempenhar todas as suas atribuições legalmente impostas,

inclusive o livre acesso às anotações no Diário de Obras, tratativas diretamente com o Consórcio Marquise/Normatel e a SOP e à disponibilização tempestiva do processo de medição, sendo seu aprovo indispensável para o pagamento da respectiva medição.

Prazo de Execução: Imediato.

Recomendação 2: Exigir do Consórcio Marquise/Normatel a apresentação de planilha orçamentária, de modo que os pagamentos dos projetos aprovados e dos processos de medições estejam condicionados a sua apresentação, conforme exigência editalícia e contratual.

Prazo de Execução: Imediato.

35. Em resposta à Folha de Ocorrência Nº. 01 a SESA encaminhou o processo VIPROC Nº. 03325888/2020, contendo dentre outros o despacho a esta CGE, o Ofício UGP PROEXMAES II/ SESA nº 77/2020 e a Nota Técnica nº 010/2019.

36. Em seu despacho, a SESA solicitou retificação do parágrafo 16 com exclusão do nome da Supervisora, tendo em vista que foi somente a SESA que solicitou a apresentação da planilha orçamentária, sendo aceito pela Coordenadoria de Auditoria Interna desta Controladoria e realizado o devido ajuste do parágrafo 16 por meio de corrigenda à Folha de Ocorrência, encaminhada por meio de e-mail na data de 24/04/2020, para a SESA e SOP.

37. Solicitou, ainda, que fosse informada na Folha de Ocorrência Nº. 01 a existência de Parecer da Supervisora aprovando a legalidade do uso da EAP como método de medição e que somente após o recebimento desse parecer a SESA deu continuidade aos processos de pagamento.

38. Dessa forma, com base na análise da documentação apresentada, a auditoria confirma a existência do Parecer da Supervisora, exarado por meio da Nota Técnica Nº. 010/2019, que indica a possibilidade de constatar o percentual de avanço Físico e Financeiro de cada etapa da execução contratual por meio da Estrutura Analítica de Projeto - EAP, como forma de detalhamento do Cronograma Físico-financeiro exigido contratualmente na Cláusula 43.1 (Cláusulas Especiais do Contrato - CEC) para o Pagamento das Medições, sendo a EAP aceita pela SOP como memória de cálculo da Medição, conforme indica o item 1.10 (Memória de Cálculo da Medição) da Instrução Normativa 01/2010.

39. No entanto, embora os argumentos exarados no despacho da SESA e no Ofício UGP PROEXMAES II/ SESA nº 77/2020, bem como no referido Parecer da Supervisora, a equipe de auditoria reitera o seu entendimento encaminhado por meio da Folha de Ocorrência Nº. 01, uma vez que, embora órgãos auditados possuem autonomia de utilizar qualquer outro instrumento para auxiliar no acompanhamento da obra, a exemplo da EAP, visto que não há nenhum impedimento legal para sua utilização, permanece a obrigação firmada contratualmente de apresentação do detalhamento da planilha orçamentária.

40. Destaca-se que, esse posicionamento com relação à ausência da Planilha Orçamentária foi apresentado pela equipe da auditoria nas reuniões dos dias 05 e 20/04/2020, com a presença de representantes da SESA e da SOP, bem como no e-mail encaminhado em 03/06/2020 pela COAUD.

41. Quanto às ações realizadas para atendimento à Folha da Ocorrência Nº. 01, a SESA apresentou o VIPROC Nº. 03499487/2020, com o Ofício Nº 25/2020 – DIAES/SOP, de 20/04/2020, encaminhado pela SOP, no qual apresenta as seguintes ações para atendimento da Recomendação 1:

1. A comissão de fiscalização já possui ciência da recomendação, ficando **livre o acesso às anotações no diário de obras e garantido as tratativas conjuntas com consórcio e SOP**. A supervisora já teve acesso às anotações em Diário de Obra desde a reunião no canteiro de obras em 11/03/2020;

2. A Portaria nº. 0125/2019-SOP de 19/07/2019, publicada no DOE EM 24/07/2019, estabelece alguns procedimentos relacionados à medição de obras junto ao nosso sistema SIGSOP, dentre eles, prazos para submissão da medição por parte das contratadas e prazos para aprovação por parte das comissões de fiscalização. Por isso, vimos comunicar que a partir de agora, **após a contratada submeter a medição no SIGSOP, a comissão de fiscalização fornecerá medição rascunho a supervisora para apresentação de manifestação acerca dos serviços e quantitativos apresentados. A comissão de fiscalização só realizará o atesto final após a manifestação e consenso com a Supervisora**. Salientamos apenas a importância da proximidade e bom entendimento das equipes, assim como zelo no atendimento dos prazos estipulados para não prejudicar a fluidez do andamento das obras. Normalmente é dado um prazo de 5 dias para validação de medições no sistema SIGSOP. Fica a critério da SESA e supervisora a definição do fluxo interno necessário para validação da medição após a mesma ser protocolada na SESA; (grifos nossos)

42. Diante da ação adotada pela SOP, entendemos que a mesma atende a demanda exarada na Recomendação 1, sendo aceita pela equipe de auditoria. No entanto, não foram apresentadas evidências para comprovar sua implementação, como por exemplo, Diário de Obras assinado por profissionais da supervisora.

43. Quanto à apresentação da planilha orçamentária pelo Consórcio Marquise/Normatel, a SESA apresentou por meio do Ofício HRVJ – 028/2020, de 16/04/2020 (VIPROC Nº. 03499487/2020) a resposta encaminhada pelo referido Consórcio à SOP, na qual este menciona que já havia enviado à CGE documentação que atende a exigência do modelo contratual adotado, mas ressalta que atenderá a Recomendação 2.

44. Quanto à afirmação do Consórcio de que já havia enviado documentação que atende a exigência do modelo contratual adotado, esta auditoria ressalta

que foi apresentado apenas a EAP, quando o que foi solicitado por meio da Requisição Nº. 04 – CONSÓRCIO MARQUISE/NORMATEL, de 13/03/2020, foi o detalhamento da planilha orçamentária (Orçamento Analítico da Obra), por representar uma exigência editalícia e contratual.

45. Diante do exposto, foi solicitado à SESA e à SOP a apresentação da respectiva planilha orçamentária em formato editável, a fim de demonstrar o atendimento da Recomendação 2, bem como a apresentação de evidências do cumprimento das ações realizadas para o atendimento à Recomendação 1.

Manifestação dos Auditados

A SESA se manifestou da seguinte forma (a fls. 01 e 02 – Ofício GABSEC Nº 2020/3943)

Atendimento da Recomendação 1 – Seguem cópias dos Diários de Obra assinados pela Supervisora a partir de 16/03/2020 das medições 27ª, 28ª, 29ª, 30ª, 31ª e 32ª, bem como, dos Pareceres Técnicos emitidos pela Supervisora, validando os pagamentos, contidos nas medições 29ª a 32ª (ver Anexo Item 42.1).

Atendimento da Recomendação 2 - Conforme cópia dos Ofícios UGP PROEXMAES II/ SESA nº 077/2020 e Ofício GABSEC nº1945/2020 a SESA cobrou respectivamente ao Consórcio Marquise/ Normatel e a SOP a entrega da planilha orçamentária, porém em resposta por meio do VIPROC nº 05022408/2020, a SOP informou que “... a geração da planilha de preço unitário seria inviável, além do fato, de que não agregaria segurança para ateste da obra” (ver Anexo Item 42.2).

A SESA enviou Of. 3772/2020 – ASSES/GABSEC à SOP, bem como o Of. 158/2020 UGP PROEXMAES II/ SESA enviado ao Consórcio Marquise/Normatel, reiterando as cobranças feitas anteriormente (ver Anexo Item 42.3).

A SOP se manifestou da seguinte forma (a fls. 02 e 03 – VIPROC Nº 09802505/2020, de 01/12/2020)

05. Dispõe o relatório de Auditoria sobre a necessidade de a SESA e a SOP apresentarem evidências do cumprimento das ações realizadas para o garantir o cumprimento da Recomendação 01, qual seja, acesso da supervisora ao Diário de Obras e a disponibilização tempestiva do processo de medição. Em conformação a exigência apresentada pela Auditoria, segue, em anexo, a última medição.

06. Exige, ainda nesse tópico, a Auditoria Interna que seja apresentada uma “*planilha orçamentária em formato editável, a fim de demonstrar o atendimento da Recomendação 2*”. A Recomendação 2 consiste em “*exigir do Consórcio Marquise/Normatel a apresentação de planilha orçamentária, de modo que os pagamentos dos projetos aprovados e dos processos de medições estejam condicionados a sua apresentação, conforme exigência editalícia e contratual*”.

07. Contudo, já instou a SOP, no Ofício nº.667/2020-SUPER/SOP, que a planilha orçamentária, denominada de Estrutura Analítica de Projeto (EAP), citada no edital e no contrato de empreitada, corresponde a que fora utilizada desde o início da obra para realização das medições, ou seja, sem a necessidade de estabelecimento de preços unitários, o que seria contraproducente, uma vez que o efeito seria o estabelecimento de preços e de quantidades fora da realidade de mercado e destoante da proposta vencedora. Outrossim, não haveria uma agregação de segurança jurídica para o ateste da obra.

08. A análise realizada pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE-CE) no Processo nº. 07665/2020-2, Relatório de Inspeção nº. 008/2020, claramente dispôs que, *in verbis*:

7 Também, verificou-se que os orçamentos detalhados estimados tiveram preços unitários embasados na tabela Seinfra 24 e 24.1, constando nos autos as propostas colhidas no mercado quando o serviço não estava contemplado na tabela referencial, com percentuais de encargos sociais e BDI adequadamente especificados. Assim, conclui-se não restar indícios de sobrepreço no valor inicial contratado.

8 Pelo exposto neste tópico, não foram identificados nesta análise indícios de desconformidades às normas legais, restrição à competitividade, nem contratação com sobrepreço. (Grifou-se).

09. Logo, não se mostra razoável a alteração dos parâmetros para atender a Recomendação 2 da Auditoria Interna da CGE-CE, uma vez que, reitera-se, nenhum prejuízo ao Erário e ao bom desenvolvimento da execução da obra ocorrerá.

Análise da CGE

Após a análise das evidências documentais enviadas pela SESA e SOP como prova das realizações das ações exaradas na Recomendação 01, observou-se que a Supervisora voltou a ter acesso ao Diário de Obras, constatando-se a assinatura da Engenheira e suas observações a partir do Relatório do Diário de Obra da 29ª medição. Também se verificou a existência dos pareceres da Supervisora com observações e aprovação das medições 29ª a 32ª enviadas pela SESA.

Em que pese a ausência de apresentação das medições supracitadas a fim de comprovar a relação com os pareceres da Supervisora, entendemos que a Recomendação 1 foi atendida, pois foi assegurada a competência de fiscalização da Supervisora no processo de acompanhamento e monitoramento da execução da obra.

Em relação ao atendimento à Recomendação 02, a SESA, em sua manifestação, informa que reiterou à SOP a necessidade de apresentação da planilha orçamentária detalhada da obra como parte do Objeto do contrato.

Entre a documentação citada na manifestação da SESA encontra-se o processo VIPROC Nº. 05022408/2020, onde consta o Ofício nº. 667/2020 –

SUPER/SOP. Neste Ofício, a SOP cita o Art.47 da Lei Federal nº. 8.666/93, conforme segue:

Art. 47. Nas licitações para a execução de obras e serviços, quando for adotada a modalidade de execução de empreitada por preço global, a Administração **deverá fornecer obrigatoriamente, junto com o edital, todos os elementos e informações necessárias para que os licitantes possam elaborar suas propostas de preços com total e completo conhecimento do objeto da licitação.** (grifo do auditado)

A SOP argumenta, ainda, que por se tratar de empreitada por preço global, o Edital e o Contrato estão de acordo com o que exara o Art.47. Para a SOP o que se estabelece é a fixação de uma planilha de valores e materiais despendidos para a realização do objeto contratual, vinculando as partes contratantes, sem que haja subsunção da necessidade de planilha por valor unitário, não havendo condicionamento da apresentação desta para pagamento das medições.

Prossegue seu entendimento que a planilha EAP é a utilizada desde o início da obra para pagamento e que não seria possível gerar, neste momento, uma planilha de composição de preços unitários, pois afastaria a vinculação ao instrumento convocatório, que não agregaria segurança para ateste da obra, que as medições ocorreram em conformidade ao contrato e à boa técnica de engenharia, sem a necessidade de refazer ou adequar a planilha vigente.

Reforça que a licitação ou o contrato não previu a obrigação de confecção da respectiva planilha e, tampouco, tal condicionamento para fins de processo de medição e de pagamento. Dessa forma, a SOP afirma que a SESA não está impedida de realizar os procedimentos de pagamento das futuras medições.

Em sua manifestação a SOP reitera o seu entendimento por meio da análise realizada pelo TCE-CE através do Relatório de Inspeção nº. 008/2020 (Processo nº. 07665/2020-2), que apresenta as considerações daquela Corte de Contas sobre aprovação dos orçamentos estimados estarem detalhados com preços unitários de acordo com as Tabelas Seinfra 24 e 24.1 e outros dados citados, concluindo não haver indícios de desconformidades às normas legais, restrição à competitividade e nem contratação com sobrepreço.

Visto que esta auditoria não conhece o trabalho de inspeção realizado pela egrégia Corte de Contas Estadual (TCE-CE), não foi possível analisar o escopo e a decisão de forma pormenorizada no processo supracitado (Processo nº. 07665/2020-2), podendo tão somente extrair do trecho da citação, que a análise refere-se ao **orçamento detalhado estimado**, elaborado para embasar o processo licitatório, fase interna de licitação e etapa anterior à execução da obra. Por sua vez, a análise da equipe de Auditoria da CGE se refere à exigência editalícia e expressa no objeto da licitação de apresentação do detalhamento da planilha orçamentária durante a execução da obra, restando evidente que o trecho da citação do TCE-CE não compromete a análise exarada por esta Auditoria.

De acordo com o que foi informado pela SOP em sua manifestação, verifica-se que o seu entendimento não retrata a realidade do que foi estabelecido na licitação quando foi feito o uso do regime de execução de empreitada por preço global sem a existência de projetos e o conhecimento da quantidade e dos serviços, de forma a proporcionar ao licitante conhecer completamente o objeto e assim elaborar suas propostas de preços.

Além disso, ressalta-se o que foi demonstrado na Folha de Ocorrência Nº. 01/2020 (Processo Nº. 03305119/2020), em que o detalhamento da planilha orçamentária faz parte do Objeto da Licitação, devendo ser entregue na execução da Fase I do Contrato, e necessitando, ainda, do aprova da SESA com a interveniência da SOP³, sendo imprescindível para o acompanhamento da execução da obra (Fase II).

Conforme Seção II – DADOS DA LICITAÇÃO (DDL), Fase I do Edital de Licitação apresentada na Figura 4, tem-se claramente que o detalhamento da planilha orçamentária da obra do HRVJ faz parte do objeto, não sendo possível concluí-lo sem que o detalhamento seja entregue pelo Consórcio Marquise/Normatel.

Figura 4 – Demonstração da previsão editalícia do detalhamento da planilha orçamentária

OBS: O objeto conterà 02 (duas) fases:

Fase I – Elaboração dos projetos básicos e executivos de arquitetura e engenharia, contemplando instalações, fundações e estrutura, com base no anteprojeto de arquitetura elaborado pelo Governo do Estado do Ceará, assim como o detalhamento da planilha orçamentária da obra do Hospital Regional do Vale do Jaguaribe, no município de Limoeiro do Norte – Ce.

I.I - Serão fornecidos Plantas e Desenhos relativos ao Anteprojeto do HRVJ (Seção VIII) e Orçamento Base (Seção XI) para que sejam elaborados os projetos básicos e executivos de arquitetura e engenharia, detalhamento da planilha orçamentária e posteriormente a execução da obra.

I.II. – A responsabilidade pela correta e real elaboração dos projetos básicos e executivos e detalhamento da planilha orçamentária para a perfeita execução da obra, é de total responsabilidade da empresa vencedora do certame licitatório.

Fonte: Edital de Licitação da obra do HRVJ.

³

Exigência expressa em Edital de Licitação, Seção I – Instruções aos Licitantes (IAL) e Seção II – Dados da Licitação (DDL).

Outro ponto de discordância é em relação à SOP entender não ser necessária a apresentação da planilha detalhada de quantitativos por item e preço unitário. Conforme consta na Seção V do mesmo edital, item D - Controle de Custos, 37.2, assim como nas Condições Gerais do Contrato, Item D – Controle de Custos, 37.2, “a Planilha de Quantidades é utilizada para calcular o preço do contrato. O Empreiteiro é pago pela quantidade de trabalho realizada ao preço unitário estipulado na Planilha de Quantidades para cada item”. Desta forma não há que se falar em pagamento de medição sem que seja apresentada a planilha detalhada da obra, conforme exarado na Recomendação 2.

Quanto à citação da SOP de que não há prejuízo no atesto da medição sem a planilha detalhada, apresentamos trecho da Folha de Ocorrência *in verbis*:

14. Durante a visita à obra a equipe de auditoria, conjuntamente com a SOP, Supervisora e Consórcio Marquise/Normatel, fez o levantamento de sete serviços com maior materialidade, constantes da última medição aprovada (25ª Medição), com o intuito de verificar em campo se era possível apropriar os respectivos serviços por meio da EAP.

15. Ao final, foi unânime que por meio da EAP não é possível apropriar os serviços executados na obra. Cita-se o caso de “Instalação dos Quadros do Setor 3 do 3º pavimento”, que constava a medição de 5% desse serviço. Em análise ao projeto verificou-se a existência de um total de 9 quadros nesse setor, então 5% desse valor corresponderia a 0,45 quadro instalado, sendo um item impossível de ser divisível em unidade menor que 1.

Dessa forma, conclui-se que o uso da EAP, em detrimento do detalhamento da planilha orçamentária, não tem respaldo editalício e contratual, além de comprometer o atesto da medição.

A auditoria reitera que o Objeto da Licitação Pública Internacional - LPI Nº 20170001/CCC/SESA/CE é a **Elaboração de Projetos Executivos de Arquitetura e Engenharia, contemplando Instalações, Fundações e Estrutura, Detalhamento de Planilha Orçamentária e Execução da Obra para a Construção do Hospital Regional do Vale do Jaguaribe – HRVJ**, logo o mesmo deverá ser entregue juntamente com a planilha detalhada para que seja dado como finalizado.

Dessa forma, acerca da ausência do detalhamento da planilha orçamentária, a SESA e a SOP, deveriam ter solicitado ainda na fase de elaboração dos projetos a disponibilização da planilha orçamentária, como fator determinante para o pagamento das medições, conforme item I.VII. da Seção II – Dados da Licitação (DDL), Edital da Licitação Pública Internacional - LPI Nº 20170001/CCC/SESA/CE, sendo inclusive condição a aprovação da respectiva planilha pela SESA e SOP. Mesmo após indagação desta Controladoria, não houve qualquer ação concreta para solucionar essa irregularidade.

Quanto à apuração de responsabilidade dos agentes administrativos que ocasionaram prejuízo ao patrimônio público, a Lei Estadual nº. 9.826/1974, que

dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado do Ceará, estabelece que o agente público é responsável pelos ilícitos que cometer (artigos 174 e 177):

Art. 174 - O funcionário público é administrativamente responsável, perante seus superiores hierárquicos, pelos ilícitos que cometer.

[...]

Art. 177 - **A responsabilidade civil decorre de conduta funcional**, comissiva ou omissiva, dolosa ou culposa, **que acarrete prejuízo para o patrimônio do Estado**, de suas entidades ou de terceiros. (grifos nossos)

O mesmo regramento estabelece que a chefia imediata ao tomar conhecimento de fato que configure ilícito administrativo, é obrigada a representar à autoridade competente, por meio dos instrumentos de apuração das causas, conforme segue:

Art. 179 - São independentes as instâncias administrativas, civil e penal, e cumuláveis as respectivas cominações.

§1º - Sob pena de responsabilidade, o funcionário que exercer atribuições de chefia, tomando conhecimento de um fato que possa vir a se configurar, ou se configure como ilícito administrativo, é obrigado a representar perante a autoridade competente, a fim de que esta promova a sua apuração.

§2º - A apuração da responsabilidade funcional será feita através de sindicância ou de inquérito.

§4º - Fixada a responsabilidade administrativa do funcionário, a autoridade competente aplicará a sanção que entender cabível, ou a que for tipificada neste Estatuto para determinados ilícitos. Na aplicação da sanção, a autoridade levará em conta os antecedentes do funcionário, as circunstâncias em que o ilícito ocorreu, a gravidade da infração e os danos que dela provierem para o serviço estatal de terceiros.

A Lei Federal nº. 8.666/1993 estabelece, no art. 96, como crime passível de sanção a contratação de serviço que tornou mais onerosa a execução do contrato.

Art. 96. Fraudar, em prejuízo da Fazenda Pública, licitação instaurada para aquisição ou venda de bens ou mercadorias, ou contrato dela decorrente:

I - elevando arbitrariamente os preços;

II - vendendo, como verdadeira ou perfeita, mercadoria falsificada ou deteriorada;

III - entregando uma mercadoria por outra;

IV - alterando substância, qualidade ou quantidade da mercadoria fornecida;

V - tornando, por qualquer modo, injustamente, mais onerosa a proposta ou a execução do contrato:

Pena - detenção, de 3 (três) a 6 (seis) anos, e multa.

Nessa mesma linha, a Lei Federal nº. 8.429/1992, em seu art. 10, versa que constitui improbidade administrativa o ato "que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda

patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei”.

Ademais, em que pese a Recomendação 1 ter sido atendida, a restrição ao exercício de fiscalização da supervisora, por determinação da SOP, que resultou no impedimento do acesso do Consórcio TFPE/TPFP ao Diário de Obras de 06/08/2019 até 16/03/2020 – atividade restabelecida após Recomendação da CGE –, às memórias de cálculos e demais documentos que compõem a medição, comprometeu sobremaneira o acompanhamento na execução da obra e, para tanto, deve ser apurada a conduta do agente responsável pela restrição ao exercício da fiscalização.

Com o fito de tomar as medidas administrativas para apuração dos fatos que ensejaram dano ao Erário, a autoridade competente deverá tomar as medidas cabíveis, com fulcro no art. 8º da Lei Estadual nº. 12.509/1995, que trata da Lei Orgânica do TCE-CE, c/c os arts. 2º e 3º da Instrução Normativa nº. 03/2017, do TCE-CE.

Por fim, a ausência de detalhamento da planilha orçamentária, a ausência de aprova da SESA como condição para pagamento das medições, além de descumprir exigência editalícia e contratual, constando inclusive como objeto da licitação, ocasionou o atesto indevido dos serviços contratados, bem como, a restrição à atividade de fiscalização sem justificativa plausível, com impedimento ao pleno exercício da Supervisora TPFE-TPFP pela SOP, comprometendo o acompanhamento e monitoramento dos serviços executados na obra, cabendo o devido cumprimento das recomendações a seguir.

Orientação nº. 240001.01.03.01.002.0720.001 – A SOP doravante, deve incluir no fluxograma de aprovação das medições a figura da Supervisora, bem como disponibilizar as condições operacionais necessárias (diretrizes, acesso a documentos e medições de forma tempestiva, sistemas informativos etc.) para o pleno exercício da Supervisora.

Recomendação nº. 240001.01.03.01.002.0720.001 – Instaurar Tomada de Contas Especial, depois de esgotadas as medidas cabíveis no âmbito administrativo para o ressarcimento dos valores pagos indevidamente, conforme Instrução Normativa nº. 03/2017 do TCE-CE, relativamente ao pagamento dos projetos com ausência do detalhamento da planilha orçamentária, conforme item I.VII. da Seção II – Dados da Licitação (DDL), Edital da Licitação Pública Internacional - LPI Nº 20170001/CCC/SESA/CE.

Recomendação nº. 240001.01.03.01.002.0720.002 – Apurar responsabilidade dos agentes administrativos que ocasionaram prejuízo ao patrimônio público em decorrência do pagamento dos projetos sem o detalhamento da planilha de orçamento e do(s) responsável(is) pela restrição à atividade de fiscalização desempenhada pelo Consórcio TPFE/TPFP, em consonância com a Lei Estadual nº. 9.826/1974 e Leis Federais nºs. 8.666/1993 e 8.429/1992.

3. DESCONFORMIDADE RELACIONADA À FASE LICITATÓRIA

3.1. Ausência de Previsão Editalícia para o Comissionamento

46. De acordo com o Manual de Obras Públicas e Serviços de Engenharia do Ceará, o comissionamento é uma boa prática e já vem sendo implementado em obras públicas em que há inovação tecnológica ou necessidade de capacitação especializada como pré-requisito para operacionalização dos equipamentos/sistemas, inclusive com operação assistida até pleno funcionamento dos sistemas.

47. Diante da complexidade do empreendimento e do descompasso entre a finalização da obra e o pleno funcionamento do Hospital Regional do Vale do Jaguaribe – HRVJ, a ausência de comissionamento se mostra um risco elevado, visto que há comprometimento do repasse adequado dos sistemas e ambientes aos profissionais responsáveis pela operação e manutenção, visto que determinados componentes hospitalares são altamente sensíveis à temperatura e umidade relativa.

48. Ressalta-se que a justificativa acerca da licitação do HRVJ, exarada pela SESA⁴ em 10/02/2017, afirma a responsabilidade integral do Contratado pela elaboração dos projetos e serviços na obra, inclusive testes e comissionamento dos equipamentos de climatização e elevadores, conforme segue:

No contrato o contratado assume a responsabilidade integral pelo projeto, pelos serviços de engenharia e administração, pela construção civil, pelos testes e comissionamento dos equipamentos de climatização e elevadores, e por tudo mais que seja necessário à conclusão e entrega da obra dentro das especificações e diretrizes definidas pelo contratante.

49. No entanto, em análise ao Edital de Licitação da obra em comento, observou-se a ausência de previsão de comissionamento, fato que impacta diretamente no desempenho das funcionalidades do HRVJ, visto que, segundo⁵ o Instituto Nacional de Ciências da Construção dos EUA:

O comissionamento oferece planos de manutenção preventiva e preditiva, manuais operacionais personalizados e procedimentos de treinamento para todos os usuários seguirem. Essencialmente, o processo de comissionamento formaliza a revisão e a integração de todas as expectativas do projeto durante o planejamento, elaboração de projeto, fases de construção e ocupação por inspeção e testes funcionais e de desempenho e supervisão do treinamento do operador e da documentação do registro.

⁴ Processo Vipro 0932362/2017, fls. 249-251

⁵ Fonte: <https://www.wbdg.org/building-commissioning>

50. Diante da ausência de previsão de comissionamento, a SOP⁶ esclareceu que será solicitada, para a emissão do termo de recebimento, a apresentação de todos os *databooks* contendo informações como manuais de operação e manutenção, projetos *as built*, garantias dos equipamentos e relatórios de *startup*, referentes às instalações e equipamentos inerentes à infraestrutura do prédio como elevadores, bombas, dentre outros.

51. No entanto, cabe ressaltar que essas ações mencionadas pela SOP não são suficientes para caracterizar o comissionamento da obra.

52. Observou-se, ainda, que para cada sistema da obra há o item “Entrega dos relatórios de comissionamento”, constante na Estrutura Analítica de Projeto – EAP.

53. De acordo com o exposto, foi solicitado à SOP informar os elementos que devem compor o Relatório de Comissionamento para cada sistema, bem como, esclarecer como viabilizará o repasse do empreendimento aos profissionais responsáveis pela operação e manutenção, a fim de proporcionar o pleno funcionamento do hospital.

Manifestação dos Auditados

A SOP se manifestou da seguinte forma (a fls. 03 – VIPROC Nº 09802505/2020)

10. Dispôs a Auditoria Interna que “a SOP deverá informar os elementos que devem compor o Relatório de Comissionamento para cada sistema”.

11. O comissionamento, em edifícios novos, tem como objetivo assegurar que os novos sistemas sejam totalmente integrados, testados e operados corretamente (BAECHLER; FARLEY, 2011).

12. Conforme já explanado no Of. 0026/2020/DIAES/SOP, fora solicitado à contratada para que realizasse o planejamento, a fim de que fosse atendida a demanda de entrega de relatórios de comissionamento. Seguem, Anexo I – Relatórios de Comissionamento, os relatórios de comissionamento, contidos nas medições 31ª a 34ª.

13. No entanto, deve-se asseverar que, no que concerne ao comissionamento de equipamentos hospitalares, existem especificidades as quais a SOP não detém expertise para a devida análise; outrossim, não há previsão contratual para tanto.

14. Cada sistema, como já explanado por essa Autarquia no Ofício supramencionado, observará a necessidade de apresentação de todos “os *databooks* contendo informações como manuais de operação e manutenção, projetos *as built*, garantias dos equipamentos e relatórios de *startup*”. Não coadunamos com o posicionamento apresentado no relatório preliminar, sendo, portanto, essas medidas suficientes para atender ao comissionamento da obra em comento.

6

Ofício n.º 0026/2020/DIAES/SOP, de 24/04/2020, em resposta à Requisição nº.06 – SOP, de 14/04/2020.

A SESA se manifestou da seguinte forma (a fls. 02 – Ofício GABSEC Nº 2020/3943)

Com relação ao tem supra, informamos que o comissionamento está previsto no documento “ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS – FASE II”, parte integrante do Edital.

Análise da CGE

Após análise das manifestações das auditadas esta auditoria verificou que não houve mudanças no posicionamento da SOP, que entende ser suficiente a apresentação dos documentos como *databooks*, projetos *as built*, garantias e relatórios de testes realizados nos equipamentos (Relatórios de *Startup*) previstos nas especificações.

Do mesmo modo, a SESA informa que o comissionamento está previsto no edital, mas não responde como viabilizará o repasse do empreendimento aos profissionais responsáveis pela operação e manutenção do HRVJ.

O Autor Rubens P. Buzzeti, em seu Artigo “Comissionamento: o que é, para que serve e quem faz” conclui que:

É fundamental que a equipe participe parcialmente desde a fase de Engenharia e Planejamento e integralmente na Construção e Montagem eletromecânica. Muitos ajustes serão mais fáceis de serem realizados e problemas de fabricação e conservação poderão ser constatados com antecedência. O Handover (passagem) entre a equipe de Implantação para a equipe de Operação e Manutenção deve ser feito de forma estruturada, envolvendo toda a documentação dos testes, especificidades de funcionamento dos equipamentos e formalização de eventuais pendências. Como benefício, teremos uma melhor aderência ao Plano de Produção durante a fase Ramp-up, podendo alcançar de forma mais rápida a curva de produção nominal da planta.

Corroborando com o que diz o autor e com o explanado anteriormente neste relatório, a Auditoria entende que o Comissionamento vai além de simples apresentação de documentação e testes *Startup*; que comissionar engloba outras ações importantes como planos de manutenção preventiva e preditiva e treinamento das equipes técnicas que darão prosseguimento ao uso dos equipamentos e sistemas (HRVJ), devendo essas ações serem pensadas desde a fase de planejamento e construção para que, posteriormente, no período de pós-ocupação do empreendimento as equipes estejam capacitadas para geri-lo de forma eficiente.

Por fim, para a equipe de auditoria, comissionar é ação essencial para a melhor integração dos sistemas que compõem o empreendimento, proporcionando maior eficiência no gerenciamento, aumentando a produtividade, diminuição da manutenção e aumento da vida útil do equipamento como um todo.

Recomendação nº. 240001.01.03.01.002.0720.003 – Incluir, doravante, no Edital de Licitação o comissionamento em obras públicas em que há inovação

tecnológica ou necessidade de capacitação especializada como pré-requisito para operacionalização dos equipamentos ou sistemas, inclusive com operação assistida até pleno funcionamento dos sistemas.

Orientação nº. 240001.01.03.01.002.0720.002 – A SESA deverá providenciar planos de manutenção preventiva e preditiva, bem como, plano de capacitação para operacionalização dos equipamentos/sistemas pelas equipes de profissionais responsáveis pela operação, manutenção e gerenciamento do HRVJ, antes da finalização e entrega do empreendimento, a fim de proporcionar o pleno funcionamento do mesmo.

4. IRREGULARIDADE RELACIONADA À INFRAESTRUTURA BÁSICA (ÁGUA, ENERGIA E ACESSO VIÁRIO)

4.1. Intempestividade na Viabilização da Infraestrutura Básica e na Aquisição dos Equipamentos

54. A análise relativa à infraestrutura básica para funcionamento do Hospital feita pela auditoria verificou alguns pontos como a viabilidade de abastecimento de água, abastecimento de energia elétrica, readequação do acesso viário e disponibilidade dos equipamentos necessários ao pleno funcionamento do HRVJ de forma tempestiva, durante a vigência do contrato da obra, cujo prazo final estava previsto para 06/12/2020, conforme consulta ao Ceará Transparente na data de 06/08/2020.

55. Em que pese na licitação realizada em 2016 terem sido apresentados os documentos informando sobre a viabilidade para implantação de infraestrutura básica (água, energia e acesso viário), esta auditoria entende que os órgãos (SESA e SOP) não agiram tempestivamente, de forma que há a probabilidade da obra ser finalizada sem que a infraestrutura básica esteja realizada.

56. Em relação ao **abastecimento de água**, a captação que atende atualmente à obra tem capacidade de atender à demanda do HRVJ, no entanto, há o risco de falta de abastecimento em época de crise hídrica, visto que o manancial não é perene⁷.

57. Diante disso, em 27/01/2020, a SESA⁸ realizou uma reunião com os órgãos envolvidos, a fim de viabilizar alternativa no abastecimento de água, momento em que ficou definida a proposta de utilização, como fonte secundária, do poço existente na localidade de Ferrão, com os principais encaminhamentos, sendo: a) A Companhia de Gestão dos Recursos Hídricos - Cogerh fará teste de vazão e análise da qualidade da água; b) A Superintendência de Obras Hidráulicas - Sohidra elaborará o anteprojeto e orçamento da adutora que ligará o poço ao HRVJ, com comprimento

⁷

Informação fornecida pela SESA em 28/03/2020 (Viproc 02874306/2020), encaminhado juntamente com as respostas à Requisição Nº. 05 – SESA, 17/03/2020.

⁸

Ata de reunião de 27/01/2020. Informação fornecida pela SESA em 28/03/2020 (Viproc nº 02874306/2020), encaminhado juntamente com as respostas à Requisição Nº. 05 – SESA, 17/03/2020

aproximado de 4km; c) Em caso de inviabilidade, a Sohira construirá novos poços.

58. Quanto ao **abastecimento de energia elétrica**, a SOP apresentou orçamento da ENEL Nº. 8511-0140777266/2016, de 26/12/2019, no entanto, apenas em 01/04/2020, a Secretaria da Infraestrutura - Seinfra autorizou a execução do serviço pela Enel Distribuição Ceará, com previsão de término em 26/01/2021 (300 dias após a autorização), posterior à vigência do contrato da obra, prevista para 06/12/2020, conforme consulta ao Ceará Transparente na data de 06/08/2020.

59. No que se refere à **readequação do acesso viário**, a SOP informou que o projeto básico está em fase de conclusão prevista para 04/05/2020 no próprio órgão. Haja vista que o projeto ainda se encontra na fase de elaboração, há probabilidade de que a conclusão do acesso não se dê em tempo hábil.

60. Quanto à **aquisição dos equipamentos**, a SESA apresentou uma série de fluxogramas que, conforme a forma de aquisição, indicavam a possibilidade tempestiva da aquisição considerando os prazos dos fluxogramas apresentados pela SESA, conforme demonstrado na Tabela 2.

Tabela 2 - Prazo estimado para aquisição dos equipamentos

Situação	Equip. de Grande Porte		Demais Equipamentos		Tempo Estimado Até Aquisição (em dias)*	Data Estimada Até Aquisição	
	Quant.	%	Quant.	%			
Em Especificação	16	89%	194	55%	107 a 219	20/09/2020	10/01/2021
Em Cotação**	00	0%	79	22%	177 a 199	29/11/2020	21/12/2020
Autorização da Empresa para Adesão	01	6%	79	22%	123	06/10/2020	
Edital em Elaboração	01	6%	02	1%	97 a 185	10/09/2020	07/12/2020

* Considerando os fluxogramas de aquisição de equipamentos apresentados pela SESA e data-base como sendo o da entrega do Relatório Preliminar de Auditoria pela equipe de auditoria, em 05/06/2020.

** Considerando apenas os fluxogramas que contemplam a etapa de Cotação

Fonte: Resposta à Req.7-SESA (Viproc nº. 03397234/2020), em 20/04/2020 e Anexo 13 do OF. UGP PROEXMAES II/SESA Nº 094/2020, de 22/05/2020 (Viproc 04087573/2020).

61. No entanto, em análise ao processo de validação das especificações dos equipamentos apresentadas pelo Consórcio TPFE/TPFP, responsável pela elaboração das especificações técnicas e cotações dos respectivos equipamentos, esta auditoria constatou que a validação por parte da SESA está acontecendo em prazos extensos.

⁹ Em resposta à Requisição Nº 02 – SOP, de 14/02/2020.

¹⁰ OF. 0222/2020 – GABSEC, de 01/04/2020, disponibilizado em resposta à Requisição Nº. 06 – SOP, de 14/04/2020.

¹¹ Ofício n.º 0026/2020/DIAES/SOP, de 14/04/2020, em resposta à Requisição Nº. 06 – SOP, de 24/04/2020.

¹² OF. UGP PROEXMAES II/SESA Nº 79/2020, de 17/04/2020 (Viproc 03397234/2020), em resposta à Requisição Nº. 07 – SESA, de 17/04/2020.

62. Como exemplo disso, tem-se que o Consórcio TPFE/TPFP apresentou a lista de especificação de 82 equipamentos referentes ao Lote 1¹³ para validação pela SESA. A demora da análise para validação dessas especificações levou o respectivo Consórcio, após 28 dias¹⁴ da apresentação das especificações, a solicitar que a SESA realizasse as análises de forma tempestiva. Como a SESA não realizou a respectiva análise ao Lote 1, o Consórcio reiterou o pedido após 53 dias¹⁵ da apresentação das especificações.

63. Tal morosidade ocorreu ainda em outras ocasiões, como por exemplo, na apresentação da especificação de 72% dos equipamentos do Lote 2, quando após 23 dias¹⁶ o Consórcio TPFE/TPFP solicitou a análise tempestiva da SESA, sendo tal pedido reiterado após 48 dias¹⁷.

64. Além da demora na validação das especificações pela SESA, esta auditoria constatou também demora na reapresentação das especificações pelo Consórcio TPFE-TPFP, chegando a um prazo superior a 60 dias¹⁸.

65. Isso decorre do fato da análise das especificações técnicas realizadas pela SESA implicar na maioria das vezes na necessidade de ajuste pelo Consórcio. Além disso, 56% dos equipamentos a serem adquiridos ainda se encontram na fase de elaboração ou validação das especificações.

66. Em 05/05/2020, na reunião de fechamento da auditoria, realizada por videoconferência, foram apresentados os achados de auditoria. Na ocasião a equipe de auditoria pontuou que um dos processos que pode comprometer o funcionamento tempestivo do HRVJ é a demora no processo de validação das especificações pela SESA. Inicialmente foi mencionado pela equipe de auditoria que o prazo normal para que a validação ocorra é de 10 a 20 dias, com base nas informações dos fluxogramas de aquisição dos equipamentos apresentados pela SESA.

67. Em 07/05/2020, o coordenador da UGP, "*Suprimido por exigência legal*", enviou e-mail à equipe solicitando esclarecimentos com relação ao prazo informado pela equipe de auditoria durante a reunião do dia 05/04/2020. Solicitou em seu e-mail que a equipe informasse em que documento havia a previsão desse prazo, elencando ainda os motivos que podem ensejar o não cumprimento do prazo, *in verbis*:

¹³ CI Nº. 198/2019 22112019-TEC, de 22/11/2019.

¹⁴ CI Nº. 205/2019 10122019-TEC, de 10/12/2019, mas dada ciência a SESA apenas em 20/12/2019.

¹⁵ CI Nº. 2/2020 1412020-TEC, de 14/01/2020.

¹⁶ CI Nº. 205/2019 10122019-TEC, de 10/12/2019, mas dada ciência a SESA apenas em 20/12/2019.

¹⁷ CI Nº. 2/2020 1412020-TEC, de 14/01/2020.

¹⁸ OF. UGP PROEXMAES II/SESA Nº 092/2020, de 20/05/2020.

- O Consórcio TFPE-TPFP está demorando para apresentar as especificações, fato este comprovado mediante ao não cumprimento do prazo estabelecido (120 dias) em proposta comercial (anexa – C.I nº 176/2019) para contratação, conclusão e entrega deste serviço;
- Grande parte das especificações apresentadas para análise tem vindo com baixa qualidade e/ou com ausência de informações técnicas que justifiquem o descritivo apresentado, não atendendo assim a Premissas, fatos estes que ocorreram, em muitos casos mais de 2 vezes, gerando assim retrabalho para ambos os lados;
- Demora na reapresentação das especificações reprovadas e corrigidas que na sua grande maioria se aproximam de 15 dias úteis para nova entrega e posterior reanálise;
- Demora na entrega das especificações validadas e cotações necessárias para compor o processo de aquisição, atendendo a Lei nº 8.666 (Licitações);

68. Em 22/05/2020, a SESA reiterou¹⁹ o pedido de esclarecimento e ratificou que os fluxogramas de aquisição dos equipamentos não apresentam o prazo para validação dos equipamentos pela SESA.

69. Com base nos esclarecimentos prestados pela SESA, a auditoria reconheceu que, equivocadamente, ao citar o prazo de 10 a 20 dias para validação, estava fazendo referência aos fluxogramas relativos às modalidades de aquisição “Pregão para Gerar Ata de Registro de Preço” e “Pregão para Gerar Contrato”, respectivamente, visto que contém a previsão da etapa de “Elaboração das Especificações”, o que foi contra argumentado pela SESA²⁰ devido a etapa de validação não estar de forma explícita nas especificações.

70. Foi constatado pela equipe de auditoria que, dos oito fluxogramas apresentados pela SESA²¹, nenhum contempla a etapa de validação das especificações pelo órgão e em seis deles não há a etapa de elaboração das especificações, o que demonstra fragilidade no processo de aquisição dos equipamentos, visto que são etapas fundamentais devido ao longo período necessário tanto de elaboração quanto de validação das especificações, ao elevado nível de detalhamento das especificações e a quantidade e diversidade de equipamentos a serem adquiridos.

71. Ressalta-se que a ausência das etapas de elaboração e validação das especificações dos equipamentos eleva o risco envolvido no processo,

¹⁹ OF. UGP PROEXMAES II/SESA Nº 094/2020, de 22/05/2020 (Viproc 04087573/2020).

²⁰ OF. UGP PROEXMAES II/SESA Nº 094/2020, de 22/05/2020 (Viproc 04087573/2020).

²¹ OF. UGP PROEXMAES II/SESA Nº 79/2020, de 17/04/2020 (Viproc 03397234/2020), em resposta à Requisição Nº. 07 – SESA, de 17/04/2020.

dificultando assim identificar, analisar e responder aos riscos com o fito de cumprir os prazos estipulados, fato pormenorizado pela SESA.

72. Ainda com relação às aquisições, tem-se que a possível necessidade de realização de adaptações na infraestrutura da obra, em decorrência dos equipamentos de grande porte, é outro fator que poderá gerar atraso na entrega do Hospital, considerando que 89% (16 equipamentos) do total (18 equipamentos) dos equipamentos de grande porte encontrava-se na fase de “Especificação”. Segundo a SESA²² a necessidade de adaptações só poderá ser identificada ao final do processo licitatório.

73. Dessa forma, foi solicitado à SESA e à SOP esclarecimentos quanto às tratativas necessárias para viabilizar a implantação da infraestrutura básica, de modo a não comprometer o funcionamento do HRVJ no prazo previsto, no que se refere à demonstração:

- a) Da viabilidade de utilização do poço existente na localidade de Ferrão ou, em caso de inviabilidade, apresentar se foi definida uma medida alternativa;
- b) Da etapa em que se encontra a implantação do abastecimento de energia elétrica pela empresa Enel e se houve alguma tratativa para sua finalização antes da conclusão da obra do Hospital;
- c) Da etapa em que se encontra a readequação do acesso viário e da viabilidade de finalização tempestiva;
- d) Das medidas para aquisição tempestiva dos equipamentos e esclarecimento quanto aos fluxogramas não contemplarem a etapa de “Validação das Especificações” e em seis deles da etapa de “Elaboração das Especificações”.

Manifestação dos Auditados

A SESA se manifestou da seguinte forma (a fls. 02 a 04 – Ofício GABSEC Nº 2020/3943)

- a. **Da viabilidade de utilização do poço existente na localidade de Ferrão ou, em caso de inviabilidade, apresentar se foi definida uma medida alternativa;**

Destaca-se que, conforme consta na Memória da Reunião ocorrida em 27/01/2020, a “SRH e COGERH afirmam que o ponto de maior garantia para captação de água com vistas ao atendimento ao hospital é exatamente a partir do Açude Curral Velho. Estes órgãos afirmam que em caso de escassez hídrica extrema, a água restante concentrada no Açude Castanhão será direcionada exclusivamente pelo Eixão das Águas que atende o Açude Curral Velho.”

Conforme cópia do Of. 3773/2020 – ASSES/GABSEC (ver Anexo Item 71.a), datado de 15/10/2020, a SESA solicitou a SRH posicionamento dos encaminhamentos definidos na reunião realizada no dia 27/01/2020.

²²

OF. UGP PROEXMAES II/SESA Nº 098/2020, de 02/06/2020 (Viproc 04283682/2020).

a) Da etapa em que se encontra a implantação do abastecimento de energia elétrica pela empresa Enel e se houve alguma tratativa para a sua finalização antes da conclusão da obra do Hospital;

A ligação da energia elétrica foi concluída em 30/06/2020, conforme e-mail da concessionária (ver Anexo Item 71.b).

b) Da etapa em que se encontra a readequação do acesso viário e da viabilidade de finalização tempestiva;

Conforme Ofício GABSEC nº 2019/825 (VIPROC nº 02316638/2019) e Ofício GABSEC nº 2020/2243 (VIPROC nº 05098374/2020) (ver Anexo Item 71.c), a SESA alertou à SOP quanto a necessidade de providências imediatas em relação à execução da obra do acesso viário.

c) Das medidas para aquisição tempestiva dos equipamentos e esclarecimento quanto aos fluxogramas não contemplarem a etapa de "Validação das Especificações" e em seis deles a etapa de "Elaboração das Especificações".

Inicialmente, cumpre ressaltar que é singular que seja evidenciado pela auditoria que a responsabilidade pelo atraso é somente de uma das partes, inclusive reportando uma resposta parcial em relação ao Item 63, no qual é afirmado pela auditoria que o atraso é decorrente da necessidade de ajustes solicitadas por esta Secretaria, sendo que estes foram demandados em virtude do não atendimento das premissas do serviço contratado, conforme já relatado anteriormente à CGE – e não reportado no relatório. Cumpre ainda destacar a necessidade de maior verificação do que se afirma nos itens 59 a 63, nos quais algumas colocações não condizem com a realidade.

Para evidenciar o posicionamento da SESA sobre o tema, encaminhamos para conhecimento a Carta nº 099/2020 - Consórcio TPFE- TPFPP, do dia 31 de agosto de 2020 (ver Anexo Item 71. d), na qual se apresenta solicitação de dedução do valor estipulado inicialmente na proposta de execução do serviço, em virtude de não

entrega de 100% do produto, inclusive, em alguns casos, não ocorrendo nem entrega de especificações e/ou cotações para primeira análise e validação da SESA.

Quanto às medidas adotadas pela SESA para aquisição dos equipamentos, informamos que os processos estão sendo priorizados, bem como está sendo realizada busca por Atas de Registro de Preços no intuito de diminuir o tempo necessário para a finalização dos processos de contratação.

No que concerne aos fluxogramas não contemplarem a etapa de "Validação das Especificações", informamos que estes foram aprimorados com a inserção da validação das especificações naqueles em que esta etapa é necessária.

Informamos que dos seis fluxogramas mencionados, três são de Consultoria, não necessitando, portanto, da etapa de "Elaboração das Especificação técnica".

A SOP se manifestou da seguinte forma (a fls. 03 – VIPROC Nº09802505/2020)

15.Quanto ao item "a" – abastecimento hídrico do HRVJ –, houve uma reunião em 27 de janeiro de 2020 (Anexo II – Memória da reunião) com a SOP, SESA, SRH, SOHIDRA, COGERH e SAAE, na qual ficaram estabelecidas medidas que não contemplaram essa Superintendência. Não cabe, portanto, manifestação sobre esse ponto por parte desta.

16.Quanto à implantação do abastecimento de energia elétrica (item "b"), estabeleceu-se, em 01 de abril de 2020, autorização de execução à SEINFRA – Anexo III, Of. 222/2020 –, sendo essa competente pela gestão da execução da obra realizada pela ENEL e seu recebimento efetivo. Não cabe, portanto, a SOP manifestar-se sobre a situação em comento.

17.O questionamento sobre a readequação do acesso viário e da viabilidade de finalização tempestiva. Elucida-se que, em razão do DNIT ter interposto representação perante o MPF/CE – Procedimento Preparatório nº. 1.15.001.000161/2020-67–, o Processo Licitatório nº. 20200017/SOP teve sua revogação proferida (VIPROC nº.08298366/2020), a fim de que ocorresse a devida alteração no projeto básico, readequando-o às determinações entendidas pertinentes pelo DNIT. Outro processo licitatório iniciará nos novos parâmetros. No entanto, esclarecemos que não há nenhum prejuízo para viabilidade de acesso viário ao HRVJ.

18.O item "d" requer manifestação, apenas, da SESA, não cabendo a SOP instar-se sobre as medidas realizadas, uma vez que esta detém o papel de interveniente no contrato sob análise.

Análise da CGE

Após a análise das manifestações a Auditoria faz as seguintes considerações:

Item a - Da viabilidade de utilização do poço existente na localidade de Ferrão ou, em caso de inviabilidade, apresentar se foi definida uma medida alternativa, a SESA destaca o que consta na Memória da Reunião de 27/01/2020 onde a SRH e a COGERH afirmam que a fonte principal de abastecimento do HRVJ será o Açude Curral Velho e se preciso será alimentado através do Eixão das Águas vindas do Açude Castanhão. Também apresenta o Ofício nº3773/2020 ASSES/GABSEC de 16/10/2020, onde solicita informações acerca das definições sobre as fontes alternativas de abastecimento de água para o HRVJ, tendo em vista possíveis secas e problemas na qualidade da água que será entregue; no entanto, segundo a manifestação, a SESA não obteve resposta. Quanto à SOP, esta não se manifestou por entender não estar contemplada nas medidas estabelecidas na reunião de 27/01/2020.

Após análise do exposto e no que consta na Memória da Reunião do dia 27/01/2020, a Auditoria observa que o abastecimento principal está definido, inclusive com a afirmação do SAAE de que a adutora de Bixopá, ligada ao Canal do Distar e proveniente do Açude Curral Velho, tem capacidade de abastecimento do HRVJ; no entanto, ainda falta a anuência da direção do Distar para a sua captação. Quanto à viabilidade de utilização do poço de Ferrão Velho como fonte secundária, as pendências para sua definição ainda persistem e carecem de ações imediatas para sua conclusão, devendo a SESA tomar providências para tal, visto que a escassez de água pode ocasionar interrupção ou redução da demanda do HRVJ, prejudicando o atendimento à sociedade.

Item b - Da etapa em que se encontra a implantação do abastecimento de energia elétrica pela empresa Enel e se houve alguma tratativa para sua finalização antes da conclusão da obra do Hospital, a SESA em sua manifestação informa que a ligação foi concluída em 30/06/2020 e como evidência apresenta o e-mail da concessionária. Assim a Auditoria entende estar concluída a ação e finalizada a pendência.

Item c - Da etapa em que se encontra a readequação do acesso viário e da viabilidade de finalização tempestiva; a SESA apresenta os ofícios GABSEC Nº2019/825 e GABSEC Nº2020/2243 onde alerta a SOP sobre a necessidade de providências para finalização do acesso viário ao Hospital. A SOP informa que o processo licitatório nº. 20200017/SOP do acesso viário ao HRVJ foi revogado devido à ação do DNIT junto ao MPF/CE – Procedimento Preparatório nº. 1.15.001.000161/2020-67, para que fossem realizadas alterações no projeto básico feitas pelo referido Departamento. A Superintendência Obras Públicas, no entanto, esclarece que não há prejuízo na viabilidade de acesso ao hospital.

No entanto, em 2016²³ o senhor “*Suprimido por exigência legal*”, à época superintendente do DAE e hoje Diretor de Articulação Técnica de Obras Especiais da SOP, esclarece que o Acesso Viário é um dos projetos necessários para o funcionamento do HRVJ, divergindo, assim, da manifestação exarada pela SOP, na medida em que informa que a não realização da obra não gera prejuízo.

Em contraponto, a SESA, em 2019²⁴ e em 2020²⁵, ao solicitar agilidade da SOP na implantação do acesso viário, destaca “que o atraso no início dos serviços relacionados ao acesso viário poderá impactar sobremaneira no prazo de conclusão da obra, inclusive refletindo diretamente nos serviços da obra do

²³ Ofício nº. 231/2016 – SUPER/DAE, de 28/11/2016, encaminhado ao “*Suprimido por exigência legal*”, Especialista Sênior do Banco Interamericano para o Desenvolvimento – BID, no qual informa que as obras e projetos necessários ao funcionamento do HRVJ estão sendo executados de forma paralela ao processo licitatório do hospital.

²⁴ OF. GABSEC Nº 2019/825, de 13/03/2019 (Processo Nº. 02316638/2019)

²⁵ Ofício GABSEEC nº 2020/2243, de 06q07/2020 (Processo Nº 05098374/2020)

HRVJ” e que é “operação de alto impacto no funcionamento da unidade, tendo em vista a localização da unidade se encontrar na BR-116, no entrocamento com a CE-265, com fluxo intenso de carros e veículos pesados”.

Destaque-se que, embora a Carta de Anuência de 2016 assinada pelo “*Suprimido por exigência legal*”, à época superintendente do DER e hoje Diretor de Infraestrutura Rodoviária e Aeroportuária da SOP, a fim de viabilizar a realização da obra do HRVJ, informe que há viabilidade para implantação do Acesso Viário e que o projeto estava em análise para aprovação pelo DER e DNIT, foi realizado processo licitatório sem as considerações técnicas desta última autarquia, que culminou com o processo junto ao MPF revogando o respectivo processo licitatório.

Dessa forma, resta comprovado através dos documentos fornecidos pela SOP, ao longo da auditoria, que a deficiência de planejamento e de ausência de tratativas com o DNIT comprometeu sobremaneira a viabilidade do acesso viário ao HRVJ, obra indispensável ao pleno funcionamento do hospital.

Assim, entende-se que esta desconformidade tende a ser prejudicial ao uso do empreendimento e com riscos de acidentes para os futuros transeuntes quando da tentativa de acesso ou saída do hospital.

Item d - Das medidas para aquisição tempestiva dos equipamentos e esclarecimento quanto aos fluxogramas não contemplarem a etapa de “Validação das Especificações” e em seis deles da etapa de “Elaboração das Especificações”, a SESA se pronunciou discordando da auditoria quanto à culpabilidade desta em relação aos atrasos na validação das especificações e cotações entregues pelo Consórcio TPFE-TPFP, pois para a Secretaria os atrasos se deram pelo não atendimento das premissas do serviço contratado, conforme relatou no e-mail do 07/05/2020, com especificações de baixa qualidade ou não entregues pelo consórcio, o que dificulta a validação e gera retrabalho.

Como evidência de seu posicionamento enviou a Carta nº. 99/2020 TPFE-TPFP, onde solicitou redução do valor para pagamento visto não ter sido entregues integralmente as especificações pelo consórcio. Também informa que os processos para aquisição de equipamentos estão sendo priorizados, inclusive recorrendo a pesquisas por Atas de Registro de Preços com o intuito de reduzir o tempo, e que os fluxogramas foram aprimorados com a inserção das etapas de Elaboração e Validação das Especificações onde forem necessárias, já que três dos seis fluxogramas são de consultoria e não necessitam desta etapa. Quanto a SOP, esta não se pronunciou sobre o assunto, informando que tem o papel de interveniente do contrato.

Em análise à manifestação da SESA, esclarecemos que as evidências demonstram que o acompanhamento e controle no processo de especificação foi deficiente, uma vez que tanto a SESA quanto o Consórcio TPFE/TPFP agiram com morosidade, conforme demonstrado na Tabela 2, que trata do Prazo Estimado para Aquisição dos Equipamentos, bem como nos parágrafos 61 a 64, onde a SESA demorou mais de 71 dias para dar parecer acerca das

especificações apresentadas pelo Consórcio, e este por sua vez demorou mais de 60 dias para reapresentação das especificações.

Quanto à redução do valor do pagamento pelos serviços não prestados foi adequada a atitude da SESA, pois caso não tivesse sido realizada, caracterizaria superfaturamento por antecipação de serviço.

Destaca-se que a SESA tem o direito e dever de exigir que os serviços sejam realizados com qualidade e dentro dos prazos conforme exigidos em edital e contrato, podendo impor sanções e multas, inclusive rescindir o contrato com a Supervisora, não podendo a Secretaria se eximir de sua responsabilidade de Contratante.

Em relação ao processo de aquisição, em que pese a SESA citar que vem trabalhando para reduzir o tempo de aquisição dos equipamentos, inclusive com uso de Atas de Registro de Preços existentes, não demonstrou evidências que suportem a afirmação, bem como não apresentou os fluxogramas com as etapas de elaboração e validação das especificações.

A auditoria entende que só a definição de aderir a uma Ata de Registro de Preço vigente para atender a toda demanda de aquisição dos equipamentos pela SESA não seja elemento suficiente para adquirir tempestivamente os itens, uma vez que tal procedimento já foi realizado anteriormente, sendo demonstrada a ausência de Atas capazes de atender a demanda de aquisição dos equipamentos pela SESA, o que contribui para um risco maior com relação ao atendimento tempestivo para o pleno funcionamento do HRVJ.

A intempestividade no processo de aquisição dos equipamentos comprometeu inclusive as adequações necessárias na obra do hospital, sendo que algumas modificações por serem solicitadas após a execução de uma área, inviabilizou a implementação²⁶ segundo o Consórcio Construtor:

Tendo em vista que a solicitação apresentada foi extemporânea e manifestada após a execução dos fechamentos das paredes em *drywall* e infraestrutura de tubulações de água e instalações elétricas, não será possível o atendimento, visto que, para esse atendimento, ocorrerão retrabalhos e custos extras ao Consórcio Marquise/Normatel não previstos inicialmente.

As solicitações de adequações realizadas pelo Consórcio Supervisor e SESA por não serem atendidas pelo Consórcio Construtor impactarão no pleno funcionamento do uso do equipamento e conseqüentemente do serviço prestado ao cidadão, a exemplo do constatado nos seguintes ambientes: agência transfusional, guarda de amostras e imunização que são responsáveis pela manutenção das condições de acondicionamento do sangue e materiais

²⁶

Relatório de Andamento dos Serviços – RAS nº. 30, de 30/09/2020, exarado pelo Consórcio Supervisor, apresentado quando da Manifestação da SESA ao Relatório Preliminar de Auditoria (Processo nº. 09598142/2020).

coletados para exames, bem como ausência ou disponibilização inadequada dos pontos elétricos.

Diante do exposto, resta demonstrada a morosidade e a deficiência na condução do processo de aquisição dos equipamentos, comprometendo o pleno funcionamento do hospital, principalmente em um momento tão necessário para a sociedade.

A intempestividade na viabilização da infraestrutura básica e na aquisição dos equipamentos vêm ocasionando várias consequências, inclusive com inviabilidade de execução das adequações necessárias que vão desde inadequada disposição do sistema de lógica, elétrico e hidráulico em ambientes do hospital até a não execução do acesso viário e abastecimento d'água que não garante o abastecimento ininterrupto ao hospital.

Por fim, evidencia-se que a deficiência na Fase Preliminar de Licitação desencadeou diversas celeumas e discussões, conseqüentemente, afetando as fases posteriores (fase licitatória, fase contratual e, conseqüentemente, fase posterior à conclusão da obra), principalmente ao não observar o adequado planejamento, identificação das necessidades e dos recursos a serem aplicados na execução de uma obra²⁷.

Recomendação nº. 240001.01.03.01.002.0720.004 – A SESA deverá elaborar um plano que contemple as medidas necessárias ao abastecimento de água das fontes primária e secundária do HRVJ, conjuntamente com os órgãos envolvidos (SAAE, SRH, COGERH), com o intuito de evitar o não funcionamento inicial ou paralisações futuras.

Recomendação nº. 240001.01.03.01.002.0720.005 – Promover, doravante, o adequado tratamento na Fase Preliminar de Licitação, que contemple o planejamento, programa de necessidades, estudo de viabilidade e anteprojeto, contemplando também todos os projetos e documentos necessários para viabilização da infraestrutura da obra, em atendimento ao checklist contido no Manual de Obras Públicas e Serviços de Engenharia do Estado do Ceará.

Recomendação nº. 240001.01.03.01.002.0720.006 – A SESA e a SOP deverão envolver, imediatamente, o DNIT nas tratativas para viabilização do projeto do acesso viário, iniciando o mais breve a licitação e conclusão das obras de acesso ao HRVJ, caso ainda não tenham sido executadas.

Orientação nº. 240001.01.03.01.002.0720.003 – A SESA deve fazer valer seu poder dever, a fim de exigir da Supervisora que os serviços sejam realizados em atendimento ao edital e contrato.

Orientação nº. 240001.01.03.01.002.0720.004 – A SESA deverá elaborar plano de risco para minimizar o tempo de validação dos equipamentos, meios

²⁷

Manual de Obras Públicas e Serviços de Engenharia do Estado do Ceará. Disponível em: <https://www.cge.ce.gov.br/manual-de-obras-publicas-e-servicos-de-engenharia/>.

para aquisição dos equipamentos, em especial os de grande porte, de forma a evitar possíveis atrasos às obras, devido à necessidade de adaptações na infraestrutura para acomodá-los.

5. IRREGULARIDADE RELACIONADA À FASE CONTRATUAL

5.1. *Execução Concomitante das Fases I (Elaboração dos Projetos) e II (Execução da Obra) Contrária Edital e Acarreta Prejuízo na Execução da Obra*

74. O objeto da licitação trata de “Elaboração de Projetos Executivos de Arquitetura e Engenharia, Contemplando Instalações, Fundações e Estrutura, Detalhamento de Planilha Orçamentária e Execução da Obra para a Construção do Hospital Regional do Vale do Jaguaribe”, contemplando a execução de duas fases distintas, porém dependentes entre si, conforme item 1.1 das Informações aos Licitantes contidas no Edital de Licitação, que diz:

OBS: O objeto conterá 02 (duas) fases:

Fase I – Elaboração dos projetos básicos e executivos de arquitetura e engenharia, contemplando instalações, fundações e estrutura, com base no anteprojeto de arquitetura elaborado pelo Governo do Estado do Ceará, assim como o detalhamento da planilha orçamentária da obra do Hospital Regional do Vale do Jaguaribe, no município de Limoeiro do Norte – Ce.

[...]

Fase II – Execução da obra do Hospital Regional do Vale do Jaguaribe, compreendendo a construção de novo edifício com 06 pavimentos em estrutura de concreto convencional contemplando heliponto, além de edificações menores como duas guaritas e anexos de instalações – Depósito de Resíduos, Reservatórios Inferiores, Gases Medicinais, Central de Água Gelada (CAG), Subestação, Tanque de Óleo Diesel, Manutenção, Oficina de Ambulância, GLP e ETE/ETA, perfazendo uma área total construída de 29.794,42m², a ser implantado em terreno de 44.321,00m², localizado no município de Limoeiro do Norte - CE, no entroncamento das Rodovias BR-116, CE-123 e CE-265, que dão acesso aos municípios de Morada Nova, Russas e Limoeiro do Norte. (grifos nossos)

75. Depreende-se da análise ao instrumento convocatório que para a consecução do objeto foi estabelecido a sua divisão em duas fases, sendo a Fase I relativa à elaboração de projetos e apresentação do detalhamento da planilha orçamentária, enquanto que a Fase II se refere à execução da obra propriamente dita.

76. Quanto aos prazos de execução, as Condições Especiais do Contrato - CEC estabeleceram **6 meses para a conclusão para elaboração do projeto e apresentação do detalhamento da planilha orçamentária (FASE I) e 18 meses para a realização das obras (FASE II).**

77. Ressalta-se que, de acordo com o cronograma inicial da obra, o início da Fase II está condicionado à conclusão da Fase I, isto é, só deveria ser iniciada a mobilização da obra, inclusive com a construção do canteiro e serviços de infraestrutura, após a conclusão e aprovação do projeto executivo como um todo .

78. No entanto, foi constatada pela auditoria, após a análise dos documentos e visita à obra, a realização concomitante das fases do objeto, fato que ensejou a necessidade de solicitação de esclarecimentos à SOP²⁹, responsável pela interveniência técnica.

79. Em resposta, a SOP esclareceu³⁰ que **“a execução das obras no mesmo espaço temporal da aprovação dos projetos não introduz ao empreendimento risco ou percalço, já que as disciplinas que estarão em execução durante o período já estarão com os projetos executivos aprovados”**.

80. Esclareceu, ainda, que o novo cronograma reduziu o prazo da Fase I para 4 meses. Diante do que foi esclarecido pela SOP, a antecipação da Fase II ocorreu no sentido de dotar a obra de estrutura física adequada para o desempenho de suas atividades iniciais, bem como a liberação para execução dos serviços na medida em que cada disciplina for aprovada, por exemplo, ao aprovar o projeto executivo de fundações o mesmo já tem o aval para iniciar a execução desse item na obra.

81. Por fim, a SOP ressaltou que manteve o prazo de execução de 24 meses para conclusão da obra e que a execução das disciplinas ocorreu concomitante após seus projetos executivos aprovados.

82. Conforme justificativa apresentada pela SOP quanto à execução concomitante das fases do objeto, constatou-se que a decisão de antecipação da Fase II ocasionou uma sistemática de atuação do Consórcio Marquise/Normatel de prosseguir com as frentes de trabalho, mesmo sem os projetos estarem devidamente aprovados, uma vez que esse se encontrava mobilizado para a execução da obra.

83. Ademais, verificou-se que embora a medida de antecipação da Fase II tenha buscado promover a celeridade na obra, e que a SOP tenha informado que o prazo de 24 meses para conclusão da obra seria mantido, já tinham se passado mais de 27 meses após a assinatura da Ordem de Serviço até a elaboração do Relatório Preliminar da auditoria e ainda havia projeto executivo pendente de aprovação, a exemplo do heliponto.

84. Conforme constatado pela auditoria, para o projeto do heliponto, houve alteração do local inicial de sua implantação, tendo sido iniciada a execução da

²⁸

Anexo P – Cronograma Físico-Financeiro, do Edital de Licitação LPI Nº. 20170001 / SESA / CCC

²⁹

Requisição Nº. 06 – SOP, de 14/04/2020.

³⁰

Ofício n.º 0026/2020/DIAES/SOP, de 24/04/2020, em Resposta a Requisição Nº. 06 – SOP, de 14/04/2020.

obra em 28/11/2019, conforme relatado pelo Consórcio Supervisor, por meio do processo VIPROC Nº. 02410938/2020, encaminhado à SOP. Porém, de acordo com o relato, a execução do heliponto foi concluída sem que houvesse o acompanhamento adequado pela fiscalização (Figura 5).

Figura 5 – Relato da execução da obra do heliponto sem aprovação do projeto executivo

j) No dia 28/11/2019 foi iniciado a montagem da armação e forma da laje do heliponto, a qual não foi possível inspecionar pela Supervisão devido ao projeto não estar aprovado e disponível. Foi informado ao fiscal “*Suprimido por exigência legal*” a SOP, para as devidas providências e registrado na FVS, relatório de qualidade nº 20-2019 e diário de obra do Consórcio TPFE-TPFP.

A laje foi concluída sem a devida conferência de ferragem e dimensões. O Consórcio TPFE-TPFP mantém o entendimento de que as obras do Heliponto não deveriam ter sido executadas sem a aprovação e disponibilização dos projetos para que a Supervisão pudesse realizar as devidas inspeções.

Fonte: Relatório Específico Nº 03/2020, encaminhado por meio do Ofício OF. GABSEC Nº 835/2020, de 05/03/2020 (VIPROC Nº. 02410938/2020)

85. Em consulta ao projeto executivo do heliponto (VIPROC Nº. 11048217/2019) foi possível constatar também que o projeto foi entregue para análise da SOP em 06/12/2019, posterior ao início da execução do heliponto, demonstrando assim que sua execução iniciou-se sem que houvesse a análise do projeto por parte da SOP.

86. Ademais, quando da visita à obra pela equipe de auditoria nas etapas de planejamento e execução da auditoria foi constatado que o heliponto está sendo utilizado para guarda de material podendo comprometer a sua integridade, conforme demonstrado por meio da Figura 6 e da Figura 7.

Figura 6 – Heliponto servindo de depósito de material



Fonte: Registro fotográfico realizado pela equipe de auditoria, em 11/03/2020, durante a etapa de execução da auditoria.

Figura 7 – Detalhe do heliponto servindo de depósito de material



Fonte: Registro fotográfico realizado pela equipe de auditoria, em 10/02/2020, durante a etapa de planejamento da auditoria.

87. Com relação aos projetos de Estrutura, Acústica e Comunicação Visual constatou-se a apresentação destes projetos apenas em mídia digital e com elementos incompletos que inviabilizaram a análise pela SOP. Além dos projetos, o Plano de Emergência Ambiental e Medidas de Sinalização e os Planos de Gerenciamento de Resíduos não foram analisados tempestivamente

em decorrência da ausência de profissionais habilitados³¹, demonstrando a impossibilidade de execução concomitante das fases I e II.

88. Como consequência, alguns prejuízos ocasionados pela execução concomitante da obra com a elaboração dos projetos, são: a) tempo exíguo de análise dos projetos pela fiscalização; b) execução de serviço antes da aprovação do projeto (heliponto, por exemplo); c) readequação de áreas já executadas antes da compatibilização (interferência de elemento estrutural na instalação das réguas medicinais e ganchos de ancoragem dos elevadores instalados após a concretagem e em dimensão diversa da constante no projeto, conforme consta, respectivamente, na Nota Técnica Nº 002/2020, de 02/03/2020, e na Comunicação Interna Nº 21/2020 Obra – HRVJ, de 03/02/2020); d) frentes de serviços comprometidas em decorrência da análise intempestiva dos projetos, ocasionada, por exemplo, por ausência de profissionais habilitados para análise de alguns projetos ou planos.

89. Diante do exposto, a auditoria solicitou manifestação da SESA e SOP, com relação aos seguintes pontos:

- a) À SESA e à SOP preencher, separadamente, o Quadro 2, que contempla o controle de análise e aprovação dos projetos básico e executivo da obra do HRVJ, informando, inclusive as aprovações parciais das disciplinas, a exemplo do projeto de estruturas, o qual contempla o projeto de fundações, em que esse pode ter tido a sua aprovação de forma separada;
- b) À SESA e à SOP apresentar parecer do profissional responsável pela aprovação dos projetos;
- c) À SOP apresentar as medidas adotadas para sanar a ausência de profissionais habilitados na análise dos projetos;
- d) À SESA e à SOP apresentar os critérios adotados para recebimento dos projetos para análise;
- e) À SESA informar se todas as observações realizadas no projeto, que resultaram ou não na emissão das Notas Técnicas, estão sendo adotadas pelo Consórcio Marquise/Normatel, devendo apresentar as que não foram adotadas e as medidas para sua implementação;
- f) À SOP apresentar as medidas tomadas acerca da execução do heliponto precedente à apresentação do projeto para a SOP e como irá proceder para o atesto do serviço de heliponto, bem como deverá apresentar o laudo técnico sobre o não comprometimento da estrutura do heliponto em decorrência da guarda de material sob o mesmo.

31

Planilha "HRVJ - CONTROLE DAS ANÁLISES", encaminhada por meio do Ofício n.º 0026/2020/DIAES/SOP, de 24/04/2020, em resposta a Requisição Nº. 06 – SOP, de 14/04/2020.

g) À SESA e à SOP comprovar os benefícios advindos com a execução da obra (Fase II) concomitante à elaboração dos projetos (Fase I), em detrimento do cronograma inicial da obra.

Quadro 2 – Controle de análise e aprovação dos projetos

Especialidade	Projeto	Análise		Aprovação	
		Data	Viproc	Data	Viproc
Terraplanagem	Executivo				
Pavimentação e Sinalização Viária	Executivo				
Drenagem	Executivo				
Arquitetura	Básico				
	Executivo				
Estrutural	Básico				
	Executivo				
Instalações Elétricas	Básico				
	Executivo				
Antenas Coletivas de TV, FM e TV a Cabo	Básico				
	Executivo				
Sistema de Proteção de Descargas Atmosféricas – SPDA	Básico				
	Executivo				
Cabeamento Estruturado (Dado e Voz)	Básico				
	Executivo				
Sonorização	Básico				
	Executivo				
Supervisão, Comando e Automação Predial	Básico				
	Executivo				
Controle de Acesso e Segurança	Básico				
	Executivo				
Circuito Fechado de TV – CFTV	Básico				
	Executivo				
Ar Condicionado e Ventilação Mecânica	Básico				
	Executivo				
Sistema de Combate a Incêndio (SCA)	Básico				
	Executivo				
Sistema de Detecção de Alarme e Incêndio (SDAI)	Básico				
	Executivo				
Instalação de Gás Combustível	Básico				
	Executivo				
Instalações Hidrossanitárias, Águas Pluviais e Drenos de Ar Condicionado	Básico				
	Executivo				
Irrigação	Básico				
	Executivo				
Acústica	Básico				
	Executivo				
Comunicação Visual	Básico				
	Executivo				
Estação de Tratamento de Esgoto – ETE	Básico				
	Executivo				
Canteiro de Obras	Executivo				
Paisagismo	Executivo				

Especialidade	Projeto	Análise		Aprovação	
		Data	Viproc	Data	Viproc
Urbanismo	Executivo				
Heliponto	Executivo				
Impermeabilização	Executivo				
Mobiliário Fixo	Executivo				

Manifestação dos Auditados

A SESA se manifestou da seguinte forma (a fls. 04 a 05 – Ofício GABSEC Nº. 2020/3943)

a) **A SESA e a SOP deverão preencher, separadamente, o Quadro 2, que contempla o controle de análise e aprovação dos projetos básico e executivo da obra do HRVJ, informando inclusive as aprovações parciais das disciplinas, a exemplo do projeto de estruturas, o qual contempla o projeto de fundações, em que este pode ter tido a sua aprovação de forma separada;**

Sobre este assunto a SESA já se posicionou por meio dos Ofícios nºs 098/2020 e 20/2020 – UGP PROEXMAES II enviados à CGE. Complementarmente, destaque-se que, no Edital da Licitação, a SESA e a SOP (antigo DAE) são citadas para a aprovação dos projetos. Contudo esta validação é especificada no "TERMO DE REFERÊNCIA – FASE I", documento integrante do Edital, no qual consta que: "Após cada entrega deverá ser previsto um tempo para análise, comentários e aprovação do projeto pelo DAE antes de liberação para execução".

b) **A SESA e a SOP deverão apresentar parecer do profissional responsável pela aprovação dos projetos;**

Na forma especificada acima, não cabe à esta Secretaria a aprovação dos projetos.

c) **A SOP deverá apresentar as medidas adotadas para sanar a ausência de profissionais habilitados na análise dos projetos;**

Conforme indicado no item, pela CGE, o esclarecimento será encaminhado pela SOP.

d) **A SESA e a SOP deverão apresentar os critérios adotados para recebimento dos projetos para análise;**

Conforme especificado no tópico "a", supra, não cabe à SESA a aprovação dos projetos.

e) **A SESA deverá informar se todas as observações realizadas no projeto, que resultaram ou não na emissão das Notas Técnicas, estão sendo adotadas pelo Consórcio Marquise/Normatel, devendo apresentar as que não foram adotadas e as medidas para a sua implementação;**



A SESA também encaminhou como complemento à sua manifestação o Ofício nº. 2020/4441, de 07/12/2020 e anexo a este, a Comunicação Interna CI nº. 161/2020 Coordenação de Projetos e Obras Consórcio TPFE-TPFP com as seguintes informações:

1. Quanto ao item 1, que indica que “A SESA deverá informar se todas as observações realizadas no projeto, que resultam ou não na emissão de notas técnicas, estão sendo adotadas pelo Consórcio Marquise/Normatel, devendo apresentar ao que não foram adotadas as medidas para sua implementação”, apresentamos as observações relativas as adequações de projeto e posterior execução consolidadas por meio do Relatório de Andamento de Serviços – RAS nº 30 (ANEXO 1), contemplando o resumo do status das solicitações realizadas pelas Notas Técnicas elaboradas. Importante ressaltar que dentre as solicitações realizadas através das Notas Técnicas constam além de não conformidades quanto aos projetos e às normas técnicas, as solicitações que se baseiam em boas práticas ou aspectos ligados à melhoria da operação futura do Hospital. Estas últimas não comprometem o pleno funcionamento da referida unidade de saúde e não destoam das prerrogativas normativas vigentes. Assim, tem-se que, todas as observações relevantes identificadas, quanto aos projetos e a respectiva execução, foram abordadas nos documentos desenvolvidos ao longo da execução do contrato.

1.1. Os Relatórios de Andamento de Serviços – RAS são relatórios que detalham o status do atendimento às solicitações contidas nas Notas Técnicas e nos relatórios de não conformidades enviados ao Consórcio Construtor, consequência das inspeções realizadas *in loco* e que resultam na elaboração das Fichas de Verificação de Serviço (FVS) apontando as não conformidades referentes ao serviços em execução da obra, que visam dar a rastreabilidade necessário das pendências a serem sanadas para obtenção da qualidade esperada em normas e projetos visando à garantia da obra. Considerando apenas as não conformidades registradas, 766 foram solucionadas e 753 continuam pendentes de solução o que reforça a rastreabilidade quanto às soluções de vem ser executadas visando o recebimento definitivo da obra.

Assim, visando subsidiar a Coordenação de Projetos e Obras da UGP PROEXMAES II, apresentamos anexas a lista da seleção das Fichas de Verificação de Serviço (FVS) (ANEXO 2) que ainda permanecem em aberto e em monitoramento.

f) A SOP deverá apresentar as medidas tomadas acerca da execução do heliponto precedente à apresentação do projeto para a SOP e como irá proceder para o atesto do serviço de heliponto, bem como deverá apresentar o laudo técnico sobre o não comprometimento da estrutura do heliponto em decorrência da guarda de material sob o mesmo;

Conforme indicado no item, pela CGE, o esclarecimento será encaminhado pela SOP.

g) A SESA e SOP deverão comprovar os benefícios advindos com a execução da obra (Fase II) concomitante à elaboração dos projetos (Fase I), em detrimento do cronograma inicial da obra.

Conforme mencionado pela CGE nos Itens 77 e 78, a SOP, como Interveniente Técnico do Contrato, já se posicionou acerca da antecipação da Fase II.

A SOP se manifestou da seguinte forma (a fls. 03 – VIPROC Nº09802505/2020)

19. Segue as relações de projetos aprovados do HRVJ:

RELAÇÃO DE PROJETOS APROVADOS – HRVJ

DISCIPLINA	VERSÃO	DATA	ANALISTA	OBSERVAÇÕES
PROJETO DE ARQUITETURA	V5	17/07/20	<i>"Suprimido por exigência legal"</i>	FICARAM PENDENTES A APRESENTAÇÃO DOS DETALHAMENTOS DE BANCADAS, ÁREAS MOLHADAS E MOBILIÁRIO FIXO
PROJETO ESTRUTURAL	V1	19/07/18		PARA PENDÊNCIAS, O CONSÓRCIO INFORMA QUE AS ATENDERÁ NO "AS-BUILT" DESENVOLVIDO EM EPATA POSTERIOR
PROJETO DE INSTALAÇÕES ELÉTRICAS	V4	19/08/20		
PROJETO DE ANTENAS COLETIVAS DE TV, FM E TV A CABO	V1	25/02/19		
PROJETO DE SPDA - SISTEMA DE PROTEÇÃO DE DESCARGA ATMOSFÉRICA	V1	30/04/19		CERTIFICADO N.º 214059
PROJETO DE CABEAMENTO ESTRUTURADO (DADOS E VOZ)	V1	07/08/19		
PROJETO DE SONORIZAÇÃO	V1	25/02/19		
PROJETO DE SUPERVISÃO, COMANDO E AUTOMAÇÃO PREDIAL	V1	25/02/19		
PROJETO DE CONTROLE DE ACESSO E SEGURANÇA	V1	25/02/19		
PROJETO DE CIRCUITO FECHADO DE TV	V1	25/02/19		
PROJETO DE AR CONDICIONADO E VENTILAÇÃO MECÂNICA	V5	14/09/20		
PROJETO DE SISTEMA DE COMBATE A INCÊNDIO (SCA) E SISTEMA DE DETECÇÃO E ALARME DE INCÊNDIO (SDAI)	V1	30/04/19		CERTIFICADO N.º 214059
PROJETO DE INSTALAÇÃO DE GÁS COMBUSTÍVEL	V1	30/04/19		CERTIFICADO N.º 214059
PROJETO DE INSTALAÇÕES HIDROSSANITÁRIAS, ÁGUAS PLUVIAIS E DRENOS DE AR CONDICIONADOS	V6	07/08/19		
PROJETO DE IRRIGAÇÃO	V5	22/05/20		
PROJETO DE ACÚSTICA	V1	12/08/20		
PROJETO DE COMUNICAÇÃO VISUAL	V3	03/06/20		
PROJETO BÁSICO DE ESTAÇÃO DE TRATAMENTO DE ESGOTO - ETE	V1	30/04/19		

20. Seguem, no Anexo IV, os pareceres dos profissionais responsáveis pela aprovação dos projetos.

22. No que tange às "[...] medidas adotadas para sanar a ausência de profissionais habilitados na análise dos projetos", a Superintendência, diante das especificidades de alguns projetos, tem remetido a questão para a análise da SESA, que, por ser gestora do contrato, deve providenciar as medidas cabíveis para solucionar a ausência de profissionais, que exige uma expertise considerável. Frise-se que há uma supervisora que pode se manifestar sobre esses pontos mais específicos.

23. Os critérios adotados para recebimento dos projetos estão de acordo com o que fora estabelecido no contrato firmado, bem como observa as regras da ABNT.

24. Solicita a Auditoria Interna manifestação da SOP sobre "[...] apresentação das medidas tomadas acerca da execução do heliponto precedente à apresentação do projeto [...]".

25. O processo de construção de um heliponto contém algumas etapas a serem observadas, sendo elas, o estudo de viabilidade e autorização de construção do heliponto pela ANAC.

26. Compulsando os autos do Processo nº. 11048217/2019, constata-se que a construção do heliponto no HRVJ atendeu aos parâmetros legais específicos, não havendo, portanto, óbice para a execução do projeto. Outrossim, crucial asseverar que a análise elaborada pela SOP não detém a abrangência de revisão do projeto, mas, apenas, se este atende as especificações necessárias. Não obstante, a execução do projeto de construção do heliponto não impede que venha a ser realizada uma avaliação pelo Gerente de Projetos sobre qualquer reparação de defeitos porventura constatados *a posteriori*.

27. Quanto ao "atesto do serviço do heliponto", de acordo com o que estabelece o contrato, o controle de qualidade será realizado pelo Gerente do Projeto, que notificará qualquer defeito descoberto, "[...] antes do final do período de correção de defeitos, que começa na Conclusão", tendo o Empreiteiro o prazo de até 90 (noventa) dias para dirimi-lo. Portanto, no momento oportuno, o Gerente de Projeto manifestar-se-á sobre a situação em comento, não vislumbrando qualquer prejuízo à Administração Pública.

28. A antecipação da Fase 2 com execução concomitante com a Fase 1 observou a eficiência, uma vez que havia a possibilidade de se iniciar algumas atividades concomitantemente à execução dos projetos. A execução das obras, no mesmo lapso temporal de aprovação dos projetos, não introduz ao empreendimento risco ou prejuízo à Administração Pública, já que as disciplinas, que estavam em execução durante o período, já tinham os projetos executivos aprovados. Dessa forma, a alteração implementada agregou valor ao desempenho efetivo à obra, viabilizando aos funcionários da construtora e fiscalização a estrutura física adequada para o desempenho de suas atividades iniciais – acompanhamento da execução dos projetos, execução de orçamentos e início das atividades de construção das obras.

Análise da CGE

Após a análise das manifestações a Auditoria faz as seguintes considerações:

Em relação à apresentação do controle de análise e aprovação dos projetos básico e executivo da obra do HRVJ, em que pese a **SESA**, informar que consta no Edital a necessidade de aprovação de ambos, justifica que a atribuição pela aprovação dos projetos é da SOP em decorrência do Termo de Referência – Fase I, que diz: "Após cada entrega deverá ser previsto um tempo para análise, comentários e aprovação do projeto pelo DAE antes da liberação para execução".

A previsão editalícia quanto à aprovação dos projetos e da planilha orçamentária pela SESA e SOP, mencionada por esta primeira em sua manifestação, é a constante em **A. Disposições Gerais**, na **Seção II. Dados da Licitação (DDL)**, que estabelece:

I.VII. - Após a entrega dos projetos e da planilha de orçamento, os mesmos passarão pelo **aprovo da Secretaria da Saúde do**

Estado do Ceará com interveniência do Departamento de
Arquitetura e Engenharia. (grifo nosso)

Diante da exigência editalícia da necessidade de aprovo dos projetos pela SESA, o próprio documento – Termo de Referência – supracitado pela SESA apresenta ações para viabilização do aprovo pela Secretaria da Saúde, na medida em que “a entrega de cada fase do projeto deve ser feita em reuniões para apresentação e discussão com a SESA”, bem como “ser definido tempo e prazo para análise e comentários do DAE e da SESA”³².

Ressalta-se que a SESA, por meio de sua equipe técnica e do Consórcio TPFE/TPFP analisou alguns projetos no sentido de contribuir dada a especificidade na área hospitalar, mas não com objetivo de aprová-los, culminando em solicitações de ajustes e adequações ao longo da obra. Tais solicitações foram realizadas durante a execução da obra, o que inviabilizou diversas adequações necessárias, conforme discriminado no tópico seguinte deste Relatório de Auditoria.

Dessa forma, em que pese a SOP tenha assumido a prerrogativa de aprovação dos projetos, resta comprovado que a SESA não exerceu o poder dever de aprovar os projetos, mesmo diante de exigência legal e da disponibilidade de mão de obra capacitada efetuou o pagamento pela elaboração dos projetos sem tê-los aprovado, configurando assim o pagamento indevido.

Quanto à **SOP** apresentou planilha intitulada “Relação de Projetos Aprovados – HRVJ” e o parecer dos profissionais relativamente às respectivas aprovações.

Cabe ressaltar que na lista apresentada não constam a menção se correspondem ao projeto básico ou executivo, bem como não constam os projetos de:

- Terraplenagem;
- Pavimentação e Sinalização Viária;
- Drenagem;
- Canteiro Central;
- Paisagismo;
- Urbanismo;
- Heliponto;
- Impermeabilização;
- Mobiliário Fixo.

Quanto ao projeto do heliponto foi constatada e apresentada neste Relatório de Auditoria a sua execução sem a aprovação do projeto.

Quanto aos pareceres dos profissionais responsáveis pela aprovação do projeto, constatamos a apresentação dos pareceres para os seguintes projetos:

- Instalação Elétrica;
- Hemodinâmica;

³²

Termo de Referência Fase I (ANEXO A do Edital de Licitação)

- Estrutura;
- Comunicação Visual;
- Circuito Fechado de TV – CFTV;
- Controle de Acesso e Segurança;
- Automação, Relógio Sincronizado, Senha e CATV;
- Cabeamento Estruturado (Dado e voz);
- Instalações Hidrossanitárias;
- Irrigação;
- Sonorização;
- Ar condicionado e Ventilação Mecânica.

Após análise dos pareceres pode-se concluir que a análise pela equipe técnica da SOP não sugere a aprovação por completo do projeto. Por exemplo, no caso da **instalação elétrica, emitido em 19/08/2020**, a equipe ³³ responsável pela análise do projeto que emitiu o 4º Parecer Sobre os Projetos Recebidos para Análise, constatou:

8. Considerações finais

Após análise do projeto, constatou-se que devem ser sanadas as incoerências indicadas para que este tenha condições de execução.

O consórcio alega a impossibilidade de atendimento a diversos itens devido ao estado avançado da obra (já em fase de conclusão). Isso, porém, não elimina as inconformidades apontadas. Portanto, caberá à fiscalização acatar ou não tais justificativas.

Para outras solicitações, o consórcio informa que as atenderá num “as built” desenvolvido em etapa posterior. Com a inclusão da Hemodinâmica, deverão ser observados os requisitos técnicos impostos pelo fornecedor do equipamento. (grifo do auditado)

Diante da explanação da equipe responsável pela análise do sistema elétrico é possível concluir que há desconformidades a serem sanadas, imprescindíveis ao pleno funcionamento do sistema elétrico e que o Consórcio Marquise/Normatel se posiciona no sentido de que não poderá ser realizada sobre a justificativa do avançado estado de execução da obra.

O que se observa no Parecer referente ao Projeto de Instalações Elétricas, é que cerca de 90% das observações de correção de serviços solicitadas ao Consórcio Marquise/Normatel não foram atendidas.

No 4º Parecer do Projeto de Instalações Elétricas, exarado pela equipe técnica de engenheiros eletricitas da SOP, constam as seguintes desconformidades:

- a) ausência de memorial de luminotécnica (ABNT NBR-8995-1);

³³

Equipe composta pelos engenheiros eletricitas “Suprimido por exigência legal” (RNP “Suprimido por exigência legal”); “Suprimido por exigência legal” (RNP “Suprimido por exigência legal”); “Suprimido por exigência legal” (RNP “Suprimido por exigência legal”) e pela engenheira eletricitista “Suprimido por exigência legal” (RNP “Suprimido por exigência legal”).

- b) ausência de acessibilidade das tomadas e interruptores (ABNT NBR-9050);
- c) ausência de identificação de circuitos;
- d) emendas na fiação realizadas fora das caixas de derivação;
- e) ausência de Diagramas Unifilares dos quadros;
- f) risco de choque nas mesas de cirurgias por não atendimento da ABNT NBR 13534:2008;
- g) não realização da troca de todo o cabeamento PEAD, o qual foi vedado seu uso pela ABNT NBR 5410:2004 (parágrafo 6.2.11.1.2), por ser propagador de chamas e podendo vir a causar incêndios após o início das operações do empreendimento.

Diante da gravidade do que foi relatado no parecer dos analistas e diante das necessidades de adequações com a finalidade de evitar choques, incêndios, riscos de vida e demais transtornos, como possíveis paralisações no uso do empreendimento, a auditoria entende que os reparos dos serviços deverão ser realizados e caso não sejam, deverão ser glosados ou restituídos os pagamentos dos serviços que estejam em desacordo com as normas e que estejam presentes no parecer, até que os defeitos sejam sanados.

Vale ressaltar que o Consórcio Marquise/Normatel também é o responsável pela elaboração dos projetos e que, diante da situação de projetos não finalizados e não aprovados, não deveria ter executado esses serviços.

Ademais o Consórcio Marquise/Normatel vem utilizando justificativas, que não são plausíveis reiteradas vezes para não atendimento de desconformidades na execução da obra (estado avançado de execução da obra) ou apresentação tempestiva da solução para aprovação pela equipe técnica (lançar as alterações no *As Built*), foi assim nas desconformidades apontadas no projeto e na execução da obra pelo Consórcio Supervisor e SESA³⁴.

Dessa forma a auditoria entende que a SESA e a SOP deveriam exigir que a execução da obra só fosse realizada após a aprovação dos projetos e que a SESA deveria assumir o dever de aprová-los.

Quanto ao **parecer estrutural, emitido em 19/07/2018** pelo analista de infraestrutura e engenheiro civil "*Suprimido por exigência legal*" (RNP "*Suprimido por exigência legal*"), o mesmo consta como aprovado, mesmo com ausência da apresentação ART do projetista, do memorial descritivo e de cálculo e do projeto do Bloco E e do detalhamento dos pavimentos finais do bloco F.

Ressalte-se que a aprovação do projeto estrutural caracteriza que o analista teve condições de avaliar todos os elementos necessários para cotejá-los e exarar uma opinião conclusiva sobre a adequabilidade do projeto e seus elementos com as normas técnicas vigentes.

³⁴

Anexo Ofício GABSEC Nº 2020/4441 e Relatório de Acompanhamento de Serviço Nº. 30 (Processo Viproc Nº. 09598142/2020) e Relatórios de Não Conformidade expedidos pelo Consórcio Supervisor TPFE-TPFP.

A orientação técnica do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas – Ibraop, na OT - IBR 001/2006, estabelece que o memorial descritivo e de cálculo são peças indispensáveis para compor o projeto estrutural³⁵.

Diante do exposto, o analista aprovou o projeto de estrutura sem ter acesso a elementos essenciais, capazes de avaliar a viabilidade do projeto apresentado, caracterizando assim um risco enorme à execução da obra.

Fato idêntico foi detectado no **parecer técnico do projeto executivo de ar condicionado, emitido em 14/09/2020** pelo engenheiro mecânico “Suprimido por exigência legal”, CREA “Suprimido por exigência legal”, que apesar do parecer informar pela exequibilidade, esse também informa a ausência da ART de elaboração e execução da obra; memorial descritivo e de cálculo e do alçapão de 70x70cm, em DWG, ao lado dos fancoletes, nos forros contínuos.

Quanto ao **parecer das instalações hidrossanitárias, emitido em 07/08/2020 pelo engenheiro civil** “Suprimido por exigência legal”, esse refere-se exclusivamente à instalação realizada no setor de Hemodinâmica, em relação aos demais setores do hospital, nada foi relatado nesse parecer.

O **parecer de aprovação do projeto de comunicação visual foi expedido pelo setor de publicidade e marketing da Casa Civil, em 03/06/2020**, no entanto, o responsável pela informação alerta que o conteúdo técnico e as quantidades das placas não foram avaliados.

Até a 13ª medição não foi constatado o pagamento dos projetos de Acústica, de Mobiliário Fixo e de Impermeabilização.

Vale ressaltar que o projeto de acústica e de estrutura não chegou a ser analisado tempestivamente, em decorrência da **ausência de profissional qualificado para análise**.

Em que pese a SOP ter se pronunciado no sentido de que era responsabilidade da SESA providenciar tais profissionais, contratou profissional para a análise do projeto estrutural. Para os projetos de Acústica e Comunicação Visual e do Plano de Emergência Ambiental e Medidas de Sinalização e do Plano de Gerenciamento de Resíduos, esses não tiveram a mesma solução, de modo a não serem contemplados com suas análises.

Ademais, a fim de aferir a regularidade do pagamento dos projetos, bem como se a execução concomitante das Fases I e II não apresentou prejuízos, realizou-se o cotejamento dos projetos básico e executivo da obra juntamente com as medições disponíveis até o momento da manifestação (1ª até a 13ª medição³⁶).

³⁵

Lista constante no Manual de Obras Públicas e Serviços de Engenharia do Estado do Ceará. Disponível em: <https://www.cge.ce.gov.br/manual-de-obras-publicas-e-servicos-de-engenharia/>.

³⁶

A análise até a 13ª medição foi utilizada devido ela contemplar a maioria dos pagamentos dos projetos da obra.

Cabe destacar que na EAP utilizada, o valor do pagamento do projeto é composto por duas etapas. Na primeira, a entrega do projeto enseja o pagamento de 80% do seu valor, enquanto que o de aprovação é de apenas 20%. Além disso, há especialidades/disciplinas que constam na planilha de EAP com projeto básico e executivo ou apenas o executivo.

Nesse sentido e com base nas informações contidas na manifestação da SOP, foi elaborado o Quadro 3, que apresenta o comparativo entre a apresentação e aprova do projeto e o seu respectivo lançamento nos processos de medição, constando no referido quadro apenas as irregularidades detectadas pela auditoria, que correspondem ao lançamento da despesa, referente à entrega ou aprovação do projeto, antes de sua efetivação.

Em alguns casos pode-se observar que a entrega do projeto foi realizada no final do mês correspondente ao lançamento da medição que a contemplou, no entanto, o processo foi entregue apenas de forma virtual e sem os elementos necessários para serem analisados, sendo esse “devolvido para ajustes”. Também ocorreu de, na maioria das vezes, o projeto ser entregue meses depois e com alterações substanciais em relação ao apresentado inicialmente.

Quadro 3 – Comparativo entre o pagamento dos projetos e sua disponibilização e aprovação na SOP

Especialidade/ Disciplina	Tipo de Projeto	Medição do projeto refere à	Medição		Apresentação do Projeto à SOP para Análise		Valor Medido (R\$)
			Nº	Mês	Data do 1º Processo	Data de Aprovação*	
Terraplanagem	Executivo	Entrada e Aprovação	1	jan-18	01/04/2019	Sem Aprovação	34.200,00
Canteiro de Obras	Executivo	Entrada e Aprovação	1	jan-18	01/04/2019	Sem Aprovação	21.000,00
Pavimentação e Sinalização Viária	Executivo	Entrada	2	fev-18	27/02/2018	-	22.800,00
		Aprovação	4	abr-18	-	Sem Aprovação	5.700,00
Drenagem	Executivo	Entrada	3	mar-18	28/03/2018	-	22.800,00
		Aprovação	4	abr-18	-	Sem Aprovação	5.700,00
Arquitetura	Básico	Entrada	2	fev-18	26/02/2018	-	218.880,00
		Aprovação	3	mar-18	-	17/07/2020	54.720,00
	Executivo	Entrada	3	mar-18	28/02/2018	-	328.320,00
		Aprovação	4	abr-18	-	17/07/2020	82.080,00
Estrutural	Básico	Entrada	3	mar-18	22/03/2018	-	136.800,00
		Aprovação	4	abr-18	-	19/07/2018	34.200,00
	Executivo	Entrada	5	mai-18	17/07/2018	-	5.088,96
		Entrada	6	jun-18	17/07/2018	-	111.875,04
Instalações Elétricas	Básico	Entrada	8	ago-18	29/08/2018	-	49.248,00
		Aprovação	9	set-18	-	Sem Aprovação	12.312,00
	Executivo	Entrada	10	out-18	19/10/2018	-	73.872,00
		Aprovação	11	nov-18	-	Sem Aprovação	18.468,00
Antenas Coletivas de TV, FM e TV a Cabo	Básico	Entrada	8	ago-18	31/01/2019	-	12.312,00
		Aprovação	9	set-18	-	25/02/2019	3.078,00

Especialidade/ Disciplina	Tipo de Projeto	Medição do projeto refere à	Medição		Apresentação do Projeto à SOP para Análise		Valor Medido (R\$)
			Nº	Mês	Data do 1º Processo	Data de Aprovação*	
Sistema de Proteção de Descargas Atmosféricas - SPDA	Básico	Entrada	8	ago-18	29/08/2018		16.416,00
		Aprovação	9	set-18	-	30/04/2019	4.104,00
	Executivo	Entrada	10	out-18	19/10/2018	-	24.624,00
		Aprovação	11	nov-18	-	30/04/2019	6.156,00
Cabeamento Estruturado - Dado e Voz	Básico	Entrada	8	ago-18	21/08/2018	-	49.248,00
		Aprovação	9	set-18	-	07/08/2019	12.312,00
	Executivo	Entrada	11	nov-18	30/11/2018	-	73.872,00
Sonorização	Básico	Entrada	7	jul-18	30/07/2018	-	21.888,00
		Aprovação	9	set-18	30/07/2018	25/02/2019	5.472,00
Supervisão, Comando e Automação Predial	Básico	Entrada	8	ago-18	29/08/2018	-	43.776,00
		Aprovação	9	set-18	-	25/02/2019	10.944,00
Controle de Acesso e Segurança	Básico	Entrada	7	jul-18	30/07/2018	-	16.416,00
		Aprovação	9	set-18	-	25/02/2019	4.104,00
	Executivo	Entrada	11	nov-18	30/11/2018	-	24.624,00
Circuito Fechado de TV - CFTV	Básico	Entrada	7	jul-18	30/07/2018	-	16.416,00
		Aprovação	9	set-18	-	25/02/2019	4.104,00
	Executivo	Entrada	11	nov-18	30/11/2018	-	24.624,00
Ar Condicionado e Ventilação Mecânica	Básico	Entrada	4	abr-18	27/04/2018	-	246.240,00
		Aprovação	6	jul-18	-	14/09/2020	61.560,00
	Executivo	Entrada	8	ago-18	31/08/2018	-	369.360,00
Sistema de Combate a Incêndio (SCA) e Sistema de Detecção de Alarme e Incêndio (SDAI)	Básico (SCA)	Entrada	2	fev-18	27/02/2018	-	16.416,00
		Aprovação	4	abr-18	-	30/04/2019	4.104,00
	Básico (SDAI)	Entrada	8	ago-18	29/08/2018	-	16.416,00
		Aprovação	9	set-18	-	30/04/2019	4.104,00
	Executivo (SCA)	Entrada	8	ago-18	21/08/2018	-	24.624,00
		Aprovação	9	set-18	-	30/04/2019	6.156,00
Executivo (SDAI)	Entrada	11	nov-18	21/08/2018	-	24.624,00	
Instalação de Gás Combustível	Básico	Entrada	8	ago-18	-	-	16.416,00
		Aprovação	9	set-18	-	30/04/2019	4.104,00
	Executivo	Entrada	8	ago-18	21/08/2018	-	24.624,00
		Aprovação	9	set-18	-	30/04/2019	6.156,00
Instalações Hidrossanitárias, Águas Pluviais e Drenos de Ar Condicionado	Básico	Entrada	2	fev-18	28/02/2018	-	43.776,00
		Aprovação	4	abr-18	-	31/07/2019	10.944,00
	Executivo	Entrada	8	ago-18	21/08/2018	-	65.664,00
		Aprovação	9	set-18	-	31/07/2019	16.416,00
Irrigação	Básico	Entrada	9	set-18	-	-	9.600,00
		Aprovação	11	nov-18	-	22/05/2020	2.400,00
	Executivo	Entrada	9	set-18	28/09/2018	-	41.040,00
		Aprovação	11	nov-18	-	22/05/2020	10.260,00
Comunicação Visual	Básico	Entrada	3	mar-18	28/03/2018	-	31.920,00
		Aprovação	4	abr-18	-	03/06/2020	7.980,00
	Executivo	Entrada	7	jul-18	27/07/2018	-	47.880,00
		Aprovação	9	set-18	-	03/06/2020	11.970,00
Estação de Tratamento de	Básico	Entrada	10	out-18	31/10/2018	-	4.480,01
		Aprovação	11	nov-18	-	04/09/2019	1.120,00

Especialidade/ Disciplina	Tipo de Projeto	Medição do projeto refere à	Medição		Apresentação do Projeto à SOP para Análise		Valor Medido (R\$)
			Nº	Mês	Data do 1º Processo	Data de Aprovação*	
Esgoto - ETE	Executivo	Entrada	11	nov-18	30/11/2018	-	6.720,00
		Aprovação	13	jan-19	-	30/04/2019	1.680,00
Paisagismo	Executivo	Entrada	3	mar-18	28/03/2018	-	19.200,00
		Aprovação	4	abr-18	-	08/03/2019	4.800,00
Urbanismo	Executivo	Entrada	3	mar-18	28/03/2018	-	48.528,00
		Aprovação	4	abr-18	-	08/03/2019	12.132,00
TOTAL							2.835.968,01

*Como na maioria dos casos não foi apresentado o projeto básico, considerou-se a data de aprovação do projeto executivo como sendo a aprovação do básico, conforme determinado pela SOP na "Planilha HRVJ – Controle de Análises".

Fonte: Planilha de EAP de medição (1ª a 13ª); Planilha "HRVJ – Controle das Análises", disponibilizada pela SOP, em resposta à Req. 06-SOP, de 14/04/2020; Pareceres de Aprovação dos Projetos apresentado pela SOP na Manifestação ao Relatório Preliminar de Auditoria.

Algumas das irregularidades verificadas no Quadro 3 são corroboradas pelas análises dos projetos realizadas pela SOP, conforme trecho extraído da planilha "HRVJ – Controle das Análises":

Projeto apresentado somente em CD, e após solicitação entregue impresso para análise somente em 07/05/18, já em versão diferente da anterior. (Projeto executivo de Arquitetura, Urbanismo, Paisagismo, Pavimentação e Drenagem).
 Projeto apresentado somente em mídia digital. (Diversos projetos básicos e executivos).

Em relação aos projetos executivos de terraplenagem e canteiro de obras, que foram apresentados apenas em 01/04/2019, quando a obra já estava iniciando a 16ª medição, estes tiveram seus pagamentos realizados de forma integral na 1ª medição e o pagamento da execução dos serviços da terraplenagem foram realizados na 3ª medição (março/2018) e os serviços do canteiro de obras foram pagos até a 4ª medição (abril/2018). Dessa forma, verifica-se que após um ano do lançamento dos serviços de projeto, de execução da terraplenagem e instalação do canteiro de obras é que o projeto foi realmente apresentado à SOP, fato que ensejou o posicionamento de analistas no sentido de não analisarem os projetos ³⁷.

Quanto à apresentação dos **critérios adotados para recebimento dos projetos para análise**, a SOP não os apresentou, se restringindo a informar que está de acordo com o contrato e as normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT, o que caracteriza a ausência de critérios bem definidos para recebimento do projeto.

³⁷

Comentário relativo ao Processo Viproc 02941427/2019, constante nas observações da Planilha "HRVJ – Controle das Análises", disponibilizada em resposta à Req. 06-SOP, de 14/04/2020,

Dessa forma, pode-se observar que a inclusão dos projetos no processo de medição foi realizada indevidamente, haja vista que a apresentação de alguns projetos se deu inicialmente por meio digital e com ausência de elementos indispensáveis, a exemplo dos memoriais descritivos e de cálculo, sendo esses reapresentados alguns meses depois, ainda sem os elementos e, em alguns casos a aprovação do projeto se deu mesmo com ausência dos memoriais como no projeto estrutural.

Ressalte-se que a orientação técnica do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas – Ibraop, na OT - IBR 001/2006, apresenta os elementos necessários que devem compor um projeto básico, sendo esse documento já adotado por esta Controladoria e pelo TCE-CE quando da realização das auditorias de obras públicas no Estado do Ceará.

Ressalte-se que as irregularidades apresentadas no Quadro 3 geraram um pagamento indevido com os projetos no valor de **R\$2.835.968,01**, resultando em irregularidade em quase 90% dos projetos.

Vale destacar que foi constatada ainda a execução do serviço de várias especialidades sem que o projeto tivesse aprovado à época, a exemplo de **estrutura (R\$2.026.435,53); canteiro de obras (R\$1.022.503,17); terraplenagem (R\$1.281.839,43); ar condicionado e sistema de combate a incêndio e pânico que ultrapassam juntos mais de R\$2milhões** (Tabela 3).

Tabela 3 – Execução de serviços preliminarmente à aprovação do projeto

Projeto	Data de Aprovação	Processo de Medição		
		Nº	Mês	Valor
Terraplanagem	Sem Aprovação	1	jan-18	R\$ 644.765,23
		2	fev-18	R\$ 380.706,32
		3	mar-18	R\$ 256.367,88
Canteiro de Obras	Sem Aprovação	1	jan-18	R\$ 639.320,13
		2	fev-18	R\$ 182.465,70
		3	mar-18	R\$ 147.547,21
		4	abr-18	R\$ 53.170,16
Estrutural	19/07/2018	5	mai-18	R\$ 289.507,97
		6	jun-18	R\$ 1.736.927,56
Ar Condicionado e Ventilação Mecânica	14/09/2020	12	dez-18	R\$ 225.095,83
Sistema de Combate a Incêndio (SCA) e Sistema de Detecção de Alarme e Incêndio (SDAI)	30/04/2019	10	out-18	R\$ 178.308,16
		11	nov-18	R\$ 127.641,36
		12	dez-18	R\$ 21.855,03
		13	jan-19	R\$ 36.425,06
		13	jan-19	R\$ 1.504.414,17
TOTAL				R\$ 6.424.517,77

Fonte: Planilha de EAP de medição (1ª a 13ª); Planilha “HRVJ – Controle das Análises”, disponibilizada pela SOP, em resposta à Req. 06-SOP, de 14/04/2020; Pareceres de Aprovação dos Projetos apresentado pela SOP na Manifestação ao Relatório Preliminar de Auditoria.

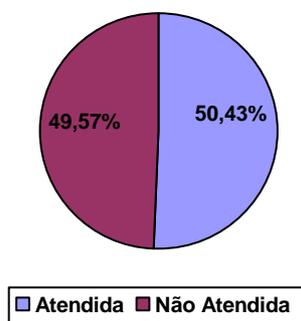
Quanto à solicitação da necessidade de informar se todas as observações realizadas no projeto, que resultaram ou não na emissão das Notas Técnicas, estão sendo adotadas pelo Consórcio Marquise/Normatel, devendo apresentar as que não foram adotadas e as medidas para sua implementação, a SESA, em 07/12/2020, enviou o posicionamento do Consórcio Supervisor, exarado por meio do Relatório de Andamento dos Serviços – RAS nº. 30, de 30/09/2020, contemplando o resumo do status das solicitações de ajustes realizadas nas Notas Técnicas – NTs. As NTs contemplam Não Conformidades em projetos e na execução da obra, que visam apresentar as pendências a serem sanadas para fins de obtenção da qualidade definida em normas e projetos visando a garantia da obra.

Ressalte-se que as Não Conformidades ou pendências que ensejam necessidade de ajustes, foram apresentadas ao longo da execução da obra ao Consórcio Construtor Marquise/Normatel e à SOP, visando providências na adoção das medidas, conforme relatado pela SESA à SOP³⁸ :

O Relatório [Relatório Específico Nº 03/2020 – Garantia da qualidade dos serviços executados no HRVJ], em anexo, elaborado pelo Consórcio TPFE-TPFP, supervisora da obra, aponta que eventualmente o Consórcio Marquise/Normatel não responde de forma satisfatória ou nem responde às Fichas de Verificação de Serviços (FVS) e Relatórios de Não-Conformidades, quanto às soluções necessárias para garantia da qualidade da obra do HRVJ. As informações registradas nos documentos citados são de conhecimento da fiscalização da SOP.

No entanto, mesmo diante das solicitações exaradas pela SESA e pelo Consórcio TPFE/TPFP, constatou-se que das 1.519 Não Conformidades apontadas pelo Consórcio Supervisor, 753 (49,57%) não foram atendidas, conforme demonstrado na Figura 8.

Figura 8 – Situação das não conformidades



Fonte: Relatório de Andamento dos Serviços – RAS nº. 30, de 30/09/2020.

³⁸

OF. GABSEC Nº. 835/2020, de 05/03/2020 (Processo Viproc nº. 02410938/2020)

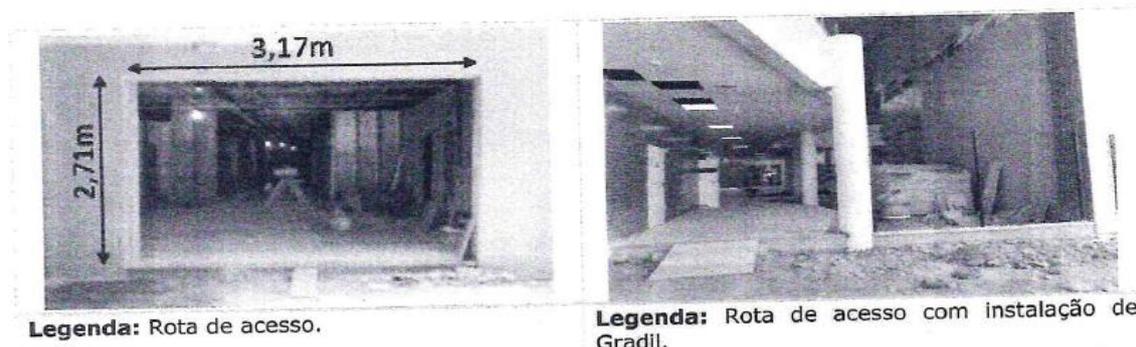
Em justificativa para o não atendimento das solicitações, o Consórcio Marquise/Normatel se manifestou no sentido de que a solicitação ensejará retrabalho e custo extra não previsto inicialmente, enquanto que o Consórcio Supervisor alerta que o não atendimento compromete a oferta segura de serviços primordiais à atenção básica de saúde.

Pontua-se, ainda, que a rota de acesso de equipamentos de grande porte necessários ao funcionamento do hospital e que serão entregues após a conclusão da obra, não oferecem condições adequadas, uma vez que muretas, caixas de passagem de tubulações, circulação com revestimento de piso e gradil instalado na área de acesso ocasionarão o impedimento da circulação dos equipamentos e poderão ocasionar danos aos serviços já executados, a exemplo do revestimento de piso, conforme verificado na Figura 9.

Figura 9 – Rota de acesso com obstáculos

Item 5.0 – Rota de acesso

Em inspeção realizada dia 10/07/2020 foi verificado que alguns dos serviços na área destinada ao acesso dos equipamentos foram executados, como muretas de alvenaria, caixas de passagem de tubulações e circulação com revestimento de piso. Em 30/09/2020 foi verificado que o gradil foi instalado na entrada da área de acesso. Ressaltamos que como alguns serviços foram executados nesta área, quando os equipamentos forem transportados por ela, existe a possibilidade de serem danificados e ter retrabalhos.



Legenda: Rota de acesso.

Legenda: Rota de acesso com instalação de Gradil.

Fonte: Manifestação da SESA ao Relatório Preliminar de Auditoria (Processo VIPROC nº. 09598142/2020)

Em outro caso, foi observado ³⁹ que o piso das câmaras de congelamento, hortifruti, resfriados e antecâmara se encontra 6cm abaixo do piso acabado, quando deveria estar a 35cm abaixo. Apesar de a constatação ser encaminhada ao Consórcio Marquise/Normatel e à SOP, o serviço não foi retificado, e esta auditoria verificou que o serviço foi atestado pela fiscalização da SOP e efetuado o pagamento pela SESA.

Quanto ao reparo de defeitos, o instrumento convocatório é taxativo quanto à necessidade de retificação tempestiva sob pena de ressarcimento do valor pela empreiteira:

³⁹

Nota Técnica Nº 001/2020 – Câmaras Frias – HRVJ, emitida pelo Consórcio TPFE-TPFP, de 14/02/2020 (Processo Viproc nº 01875490/2020)

33. Identificação de Defeitos

33.1 O Gerente do Projeto deverá verificar o trabalho do Empreiteiro e notificar ao mesmo qualquer defeito descoberto. Essa verificação não afetara as responsabilidades do Empreiteiro. O Gerente do Projeto pode instruir o Empreiteiro a buscar defeitos e descobrir e testar qualquer obra que o Gerente do Projeto considere que possa ter um defeito.

34. Testes

34.1 Se o Gerente do Projeto instruir o Empreiteiro a realizar um teste não constante da Especificação para verificar se qualquer obra possui um defeito e o resultado do teste for positivo, o Empreiteiro deverá pagar pelo teste e quaisquer amostras. Se não houver nenhum defeito, o teste será um Evento de Compensação.

35. Reparo de Defeitos

35.1 O Gerente do Projeto deverá notificar ao Empreiteiro qualquer defeito antes do final do Período de Correção de Defeitos, que começa na Conclusão, e está definido nas CEC. O Período de Responsabilidade pelas Falhas será prorrogado até o defeito ser reparado.

35.2 Sempre que for dada uma notificação de defeito, o Empreiteiro deverá reparar o defeito notificado dentro do período especificado pela notificação do Gerente do Projeto.

36. Defeitos não Reparados

36.1 Se o Empreiteiro não reparou um defeito dentro do período especificado na notificação, o Gerente do Projeto avaliará o custo da reparação desse defeito e o Empreiteiro deverá pagar esse valor. (grifos nossos)

Outrossim, a Lei Federal nº. 4.320/1964, em seu art. 63 estabelece a necessidade de averiguação do direito adquirido pela contratada, comprovado mediante documentos comprobatórios à efetiva realização da obra ou serviço.

O Tribunal de Contas da União tem exarado várias determinações no intuito de coibir a irregular gestão contratual, sob pena de aplicação de sanção aos agentes responsáveis pela ação, de modo que as obrigações do contratado sejam cumpridas antes do ateste do serviço, em atenção ao princípio constitucional da eficiência, devendo a liquidação regular da despesa estar amparada em documentos comprobatórios da efetiva realização dos serviços com qualidade e quantidade descritas em documentos hábeis – projetos, estudos, especificações, memoriais, desenhos técnicos etc.⁴⁰

Em relação à responsabilização dos agentes envolvidos, o TCU tem demonstrado a possibilidade de tipificar como erro grosseiro (art. 28 do

⁴⁰

Acórdão 2360/2018-Plenário, Acórdão 6230/2014-Segunda Câmara, Acórdão 2131/2014-Primeira Câmara, Acórdão 5848/2013-Primeira Câmara, Acórdão 1051/2012-Primeira Câmara, Acórdão 1405/2011-Plenário e Acórdão 2938/2010-TCU-Plenário.

Decreto-lei 4.657/1942 - Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) a
autorização de pagamento sem a devida liquidação da despesa ⁴¹ .

Com isso a SESA deverá tomar as providências necessárias para que o Consórcio Marquise/Normatel realize os reparos, sem aumento de custos para a Secretaria da Saúde, para que a obra seja concluída de acordo com projetos, especificações e normas técnicas.

Diante dos fatos apresentados, resta demonstrada a gravidade da situação, na medida em que foram demonstradas 753 irregularidades ⁴² na execução da obra para as partes envolvidas (SESA, SOP e Consórcio Marquise/Normatel), sem o atendimento pelo Consórcio Marquise/Normatel, mas que ensejaram a liquidação da despesa e o respectivo pagamento, o que demonstra que houve pagamento indevido de serviços na execução da obra e não foi apresentada qualquer notificação pelo Gerente do Projeto com solicitação de reparo.

Em relação à apresentação das medidas tomadas acerca da execução do heliponto precedente à apresentação do projeto para a SOP, essa informa em sua manifestação que, dentre as etapas de construção do heliponto, tem-se o estudo de viabilidade e autorização pela Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC. Cita, ainda, que o projeto atendeu aos parâmetros legais e que a análise dessa superintendência não tem a abrangência de revisão do projeto, mas, apenas se esse atende as especificações necessárias.

Quanto à execução do projeto e o atesto do serviço, a SOP afirma apenas que qualquer defeito constatado a *posteriori* será apontado pelo Gerente do Projeto, não vislumbrando prejuízo à administração pública.

Nada obstante, a execução da obra se deu em momento anterior à aprovação do projeto junto a sua superintendência, bem como a SOP não demonstrou a forma de atesto do serviço de execução do heliponto e não apresentou laudo técnico sobre o não comprometimento da estrutura em decorrência da guarda de material sob a mesma.

Diante do exposto, resta demonstrada que a execução do serviço de construção do heliponto foi realizada sem que houvesse projeto aprovado pela SOP e, conseqüentemente, o pagamento da despesa ocorreu sem devido atesto, de forma a comprovar a efetiva realização dos serviços com qualidade e quantidade descritas no projeto, contrariando o Art. 63 da Lei Federal nº. 4.320/1964.

Diante do exposto, em que pese a **SOP ter se manifestado no sentido de que a execução concomitante das Fases I e II não trouxe riscos ou prejuízos**, sob a justificativa de que a execução dos serviços foi realizada após aprovação do projeto executivo e que propiciou valor ao desempenho efetivo da obra para as atividades iniciais da obra, como: acompanhamento da

⁴¹ Acórdão 2699/2019-Primeira Câmara

⁴² CI Nº. 161/2020 21102020 – TEC, de 21/10/2020 (Processo Viproc nº. 09598142/2020)

execução dos projetos e dos orçamentos e início das atividades de construção da obra, notadamente, resta comprovada que a execução concomitante das fases ocasionou a:

- a) apresentação de projetos incompletos;
- b) execução de serviços sem projeto aprovado ou sequer apresentado para análise, como por exemplo, no caso da terraplenagem e canteiro de obras;
- c) inexecução de implantação de adequações legais e necessárias;
- d) readequação de áreas já executadas antes da compatibilização;
- e) intempestividade de disponibilização de projetos à fiscalização e aos analistas;
- f) retrabalhos constantes;
- g) frentes de serviços comprometidas em decorrência da análise intempestiva dos projetos.

Evidentemente, essas irregularidades comprometeram o uso adequado dos ambientes e de seus equipamentos, bem como o pagamento indevido de serviço e o perfeito andamento da obra, o que enseja a apuração de responsabilidade dos agentes envolvidos sob a ótica das Leis Estaduais nºs. 9.826/1974 (Arts. 174, 177 e 179), 12.509/1995 (Art. 8º), Leis Federais nºs. 8.666/1993 (Art. 96), 8.429/1992 (Art. 10), Instrução Normativa nº. 03/2017, do TCE-CE (Art. 2º e 3º).

Recomendação nº. 240001.01.03.01.002.0720.007 – Instaurar Tomada de Contas Especial, depois de esgotadas as medidas cabíveis no âmbito administrativo para o ressarcimento dos valores pagos indevidamente, conforme Instrução Normativa nº. 03/2017 do TCE, no que diz respeito à (ao):

- d) aprovação do lançamento do projeto e da execução da obra nos boletins de medição sem a contraprestação do serviço;
- e) aprovação dos projetos, mesmo sem que estes apresentassem os elementos mínimos para análise, a exemplo dos memoriais descritos e de cálculo;
- f) atesto de serviços não executados ou não realização tempestiva da glosa, considerando a apresentação das desconformidades que podem comprometer o funcionamento do hospital apresentadas pelo Consórcio TPFE/TPFP ao longo da execução da obra, a exemplo do heliponto.

Recomendação nº. 240001.01.03.01.002.0720.008 – Apurar responsabilidade dos agentes administrativos que ocasionaram prejuízo ao patrimônio público, em consonância com a Lei Estadual nº. 9.826/1974 e Leis Federais nºs. 8.666/1993 e 8.429/1992, no que diz respeito à (ao):

- f) aprovação do lançamento do projeto e da execução da obra nos boletins de medição sem a contraprestação do serviço;
- g) aprovação dos projetos, mesmo sem que estes apresentassem os elementos mínimos para análise, a exemplo dos memoriais descritivos e de cálculo;

- h) atesto de serviços não executados ou não realização tempestiva da glosa, considerando a apresentação das desconformidades que podem comprometer o funcionamento do hospital apresentadas pelo Consórcio TPFE/TPFP ao longo da execução da obra, a exemplo do heliponto;
- i) não aplicação de sanção ao Consórcio Marquise/Normatel pela não implantação das adequações necessárias ao hospital;
- j) autorização da realização concomitante da Fases I e II.

Recomendação nº. 240001.01.03.01.002.0720.009 – A SESA e a SOP deverão adotar providências à correção das 753 Não Conformidades apontadas pelo Consórcio Supervisor, caso não tenham sido corrigidas.

Recomendação nº. 240001.01.03.01.002.0720.010 – A SESA e a SOP, doravante, deverão estabelecer documento que contenha as premissas e os critérios a serem adotados para apresentação, recebimento, análise e aprovação dos projetos.

Recomendação nº. 240001.01.03.01.002.0720.011 – A SESA e a SOP deverão estabelecer plano que contenha as premissas e os critérios para recebimento e aprovação do *As Built*, de modo a averiguar a execução das adequações que deverão ser adotadas pelo Consórcio Marquise/Normatel, exaradas em resposta às demandas do Consórcio Supervisor e às indagações realizadas pelos analistas da SOP, quando da análise dos projetos, devendo essas adequações compor o check list de recebimento da obra, conforme exarado na CI Nº 56/2020 Obra – HRVJ, de 21/10/2020 (Processo Viproc nº. 09598142/2020).

Recomendação nº. 240001.01.03.01.002.0720.0012 – A SESA e a SOP deverão exigir que as desconformidades apontadas no 4º Parecer do Projeto de Instalações Elétricas, elaborado pelos analistas da SOP, sejam sanadas.

Orientação nº. 240001.01.03.01.002.0720.005 – A SOP deverá elaborar laudo técnico confirmando que o heliponto foi construído de acordo com as especificações do projeto aprovado pela ANAC, com sua estrutura em perfeita condição de uso.

Recomendação nº. 240001.01.03.01.002.0720.0013 – A SESA e a SOP deverão tomar providências para que as futuras obras só iniciem após a aprovação de todos os projetos, especificações, cronograma e demais documentos essenciais à perfeita execução da obra.

5.2. Intempestividade na Análise dos Projetos pela SESA

90. A análise realizada pela auditoria teve por objetivo verificar se a SESA estava analisando tempestivamente os projetos do HRVJ, haja vista a previsão editalícia da exigência de seu aprovo nos projetos, conforme segue:

I.VII. - Após a entrega dos projetos e da planilha de orçamento, os mesmos passarão pelo **aprovo da Secretaria da Saúde do**

Estado do Ceará com interveniência do Departamento de Arquitetura e Engenharia. (grifo nosso)

91. Ressalta-se que a UGP/SESA contempla estrutura para análise dos projetos⁴³, composta por técnicos dos núcleos de Gestão em Saúde, Engenharia Clínica, Projetos e Obras desse órgão, em parceria com profissionais do Consórcio TPFE-TPFP.

92. Em que pese haver previsão legal de aprovação dos projetos pela SESA e SOP, a SESA esclareceu que o fluxo de aprovação dos projetos não inclui o seu aprova. Relatou, ainda, que os projetos só são submetidos à análise técnica do órgão quando aprovados ou em revisão pela SOP.

93. Em decorrência da análise dos projetos, a SESA juntamente com o Consórcio Supervisor TPFE/TPFP emitiu Notas Técnicas (Quadro 4) quando da detecção de divergências dos projetos com as normas técnicas, incompatibilidade entre projeto e premissas ou necessidades de equipamentos e boas práticas.

Quadro 4 - Notas Técnicas para ajustes nos projetos

Nota Técnica		Projeto	Assunto
Nº	Data de Expedição		
001/2019	Sem data	Arquitetura	Adequação do Setor de Imagem e Diagnóstico e revisão do fluxo de material limpo e sujo da Sala de Processamento do Serviço de Endoscopia.
002/2019	18/02/2019	Compatibilização Estrutura e Arquitetura	Compatibilização do estudo de adequação do Setor de Imagem e Diagnóstico com projeto de Estrutura aprovado pela SOP (Interferência de elementos estruturais).
003/2019	21/02/2019	Arquitetura	Adequação no Setor de Banco de Leite Humano, de acordo com a legislação atualizada e as boas práticas.
004/2019	25/02/2019	Compatibilização Estrutura e Acesso	Rota de acesso de equipamentos de grande porte do Setor de Imagem e Diagnóstico.
006/2019	09/05/2019	Arquitetura	Revisão de estudo apresentado na NT 003/2019.
008/2019	29/04/2019	Arquitetura	Revisão layout UCI Neonatal
010/2019	06/06/2019	Gases Medicinais	Revisão do projeto de Gases Medicinais para assegurar a oferta segura aos pacientes.
011/2019	28/06/2019	Arquitetura	Adequação apresentada na Revisão 05 do Projeto Executivo de Arquitetura
012/2019	28/06/2019	Hidrossanitário	Não atendimento por demanda de água quente nos setores de atendimento e internação à assistência Neonatal; cirurgia obstetrícia; banco de leite; serviço de enfermagem e utilidades.
013/2019	12/07/2019	Hemodinâmica	Atualização do projeto de Hemodinâmica
014/2019	25/07/2019	Arquitetura	Detalhamento da Sala de Limpeza e Guarda de Endoscópios.
015/2019	25/09/2019	Compatibilização Equipamentos e Alimentação Elétrica	Adequação do Projeto Elétrico de Tomadas (ETO – R02 e R03) e o Projeto de Cabeamento Estruturado (R03).
016/2019	11/11/2019	Compatibilização Estrutura e	Vistoria para atendimento das alterações indicadas nas NTs 004/2019 e 011/2019.

⁴³

OF. UGP PROEXMAES II/SESA Nº. 20/2020, de 18/03/2020, em Resposta a Requisição Nº. 05 – SESA, de 17/03/2020.

Nota Técnica		Projeto	Assunto
Nº	Data de Expedição		
		Acesso E Arquitetura	
001/2020	14/02/2020	Arquitetura	Infraestrutura necessária para instalação das Câmaras Frias do Setor de Nutrição.
002/2020	02/03/2020	Arquitetura	Revisão das régua medicinal

Fonte: Notas Técnicas emitidas pela SESA e pelo Consórcio Supervisor.

94. No entanto, ocorre que as adequações necessárias informadas por meio das Notas Técnicas geraram discussões em âmbito administrativo, ocasionando a necessidade de retificação nos serviços executados, retrabalho e até inviabilidade de sua adoção, dado que a análise da SESA, na maioria das vezes, é realizada após a aprovação do projeto.

95. Ressalta-se que a SESA contratou o Consórcio TPFE-TPFP, tendo por objeto a *prestação de serviços especializados de assessoria técnica, administrativa-financeira, de gerenciamento, monitoramento e avaliação, bem como de serviços de supervisão de obras*, a fim de fornecer suporte intensivo no apoio ao gerenciamento e em todas as atividades desenvolvidas pela UGP no âmbito do Programa.

96. Note-se que a caracterização do serviço prestado pelo Consórcio TPFE-TPFP abrange o apoio necessário tanto à UGP/SESA quanto à SOP, enquanto interveniente técnico, conforme Termo de Referência:

Para o desenvolvimento das ações estabelecidas no Programa de Expansão e Melhoria da Assistência Especializada à Saúde do Estado do Ceará - PROEXMAES II, a UGP contará com o serviço de empresa especializada no apoio ao gerenciamento do Programa, que detenha suficiente expertise no ramo e possa oferecer, com a qualidade necessária e tecnologia apropriada, **o apoio necessário à UGP e ao órgão interveniente ao Governo do Estado do Ceará (DAE) para o desenvolvimento de todas as atividades do Programa.** (grifo nosso)

97. Dessa forma, em que pese a previsão editalícia de aprova dos projetos pela SESA e a contratação de empresa supervisora para auxiliar na supervisão da obra, contemplando o apoio na análise dos projetos, a SESA juntamente com o Consórcio Supervisor, segundo as Notas Técnicas, apresentou adequações apenas após o projeto aprovado pela SOP e devidamente medido, conforme demonstrado no Quadro 5.

98. Conforme Quadro 5, pode-se observar que o tempo entre a emissão da Nota Técnica e a medição foi de no mínimo 294 dias em relação ao Projeto Básico e de 171 dias em relação ao Projeto Executivo.

Quadro 5 – Tempo transcorrido entre as propostas de adequação dos projetos pela SESA e a medição dos projetos aprovados pela SOP

Nota Técnica		Projeto			Diferença entre as adequações propostas pela SESA e a Medição do Projeto Aprovado pela SOP	
Nº	Data de Expedição	Disciplina	Data da Medição do Projeto Aprovado*		Em relação ao PB (f = d – b)	Em relação ao PE (g = e – b)
(a)	(b)	(c)	Básico (PB) (d)	Executivo (PE) (e)		
001/2019	18/02/2019**	Arquitetura	31/03/2018	30/04/2018	324	294
002/2019	18/02/2019	Estrutura	30/04/2018	31/08/2018	294	171
		Arquitetura	31/03/2018	30/04/2018	324	294
003/2019	21/02/2019	Arquitetura	31/03/2018	30/04/2018	327	297
004/2019	25/02/2019	Estrutura	30/04/2018	31/08/2018	301	178
		Arquitetura	31/03/2018	30/04/2018	331	301
006/2019	09/05/2019	Arquitetura	31/03/2018	30/04/2018	404	374
008/2019	29/04/2019	Arquitetura	31/03/2018	30/04/2018	394	364
010/2019	06/06/2019	Gases Medicinais	Não se Aplica		Não se Aplica	
011/2019	28/06/2019	Arquitetura	31/03/2018	30/04/2018	454	424
012/2019	28/06/2019	Hidrossanitário	30/04/2018	30/09/2018	424	271
013/2019	12/07/2019	Hemodinâmica	Não se Aplica		Não se Aplica	
014/2019	25/07/2019	Arquitetura	31/03/2018	30/04/2018	481	451
015/2019	25/09/2019	Instalação Elétrica	30/09/2018	30/11/2018	360	299
016/2019	11/11/2019	Estrutura	30/04/2018	31/08/2018	560	437
		Arquitetura	31/03/2018	30/04/2018	590	560
001/2020	14/02/2020	Arquitetura	31/03/2018	30/04/2018	685	655
		Hidrossanitário	30/04/2018	30/09/2018	655	502
002/2020	02/03/2020	Arquitetura	31/03/2018	30/04/2018	685	655

* Data do último dia do período de medição, conforme Ficha da Obra (SOP)

** Como a referida NT não apresenta data, adotou-se a data da NT posterior (002/2019)

Fonte: Notas Técnicas emitidas pela SESA/TPF, Ficha da Obra e Boletins de Medição.

99. A execução da obra sem que a SESA tivesse analisado os projetos, tempestivamente, teve por consequência o pagamento indevido dos serviços relativos aos projetos, bem como de pagamentos de serviços realizados na execução da obra, haja vista que as supracitadas Notas Técnicas apresentam a necessidade de adequações de alguns serviços já executados e medidos.

100. Dessa forma, foi solicitada manifestação da SESA com relação aos seguintes pontos:

a) As medidas adotadas pelo Consórcio Marquise/Normatel para atendimento de todas as demandas exaradas por meio de Notas Técnicas;

b) As medidas adotadas pela SESA para o caso de não atendimento das demandas por parte Consórcio Construtor;

c) Os motivos do pagamento dos projetos sem que o mesmo tenha sido aprovado pela SESA, contrariando o item I.VII do Edital de Licitação.

Manifestação da Auditada

A SESA se manifestou da seguinte forma (a fls. 06 – Ofício GABSEC Nº2020/3943)

a) Apresentar as medidas adotadas pelo Consórcio Marquise/Normatel para atendimento de todas as demandas exaradas por meio de Notas Técnicas;

A SESA solicitou o levantamento das supracitadas informações para a supervisora da obra, responsável pelo acompanhamento do atendimento ou não das Notas Técnicas, permanecendo no aguardo das mesmas.

A SESA também encaminhou como complemento a sua manifestação o Ofício nº 2020/4441 de 07/12/2020, com a Comunicação Interna CI nº161/2020 Coordenação de Projetos e Obras Consórcio TPFE-TPFP, o mesmo declara o seguinte:

2.Quanto ao questionamento referido no item 2, "Apresentar as medidas adotadas pelo Consórcio Marquise/Normatel para atendimento de todas as demandas exaradas por meio de Notas Técnicas", da mencionada CI, informamos que a rastreabilidade quanto ao atendimento das solicitações realizadas através das Notas Técnicas, está registrada nos citados relatórios e consolidadas no RAS nº 3º anexo, elaborado pelo Consórcio TPFE-TPFP. Temos que foram realizadas 133 solicitações pela UGP PROEXMAES II/SESA, das quais 74 foram acatadas, 12 foram acatadas parcialmente e 47 foram negadas pelo Consórcio Marquise/Normatel. Encaminhamos por meio de CD-ROM (ANEXO 3) os Relatório de Andamento de Serviços – RAS emitidos até a presente data.

b) Apresentar as medidas adotadas pela SESA para o caso de não atendimento das demandas por parte do Consórcio Construtor;

A SESA está realizando o levantamento das medidas adotadas.

Posteriormente a SESA enviou o Ofício nº 2020/4441 de 07/12/2020 e anexo a esse, a Comunicação Interna CI nº161/2020 Coordenação de Projetos e Obras Consórcio TPFE-TPFP onde declaram respectivamente:

A SESA comunica oficialmente à SOP e ao Consórcio Marquise/Normatel sobre a necessidade de execução das demandas solicitadas. Quando o Consórcio Construtor não atende às referidas solicitações e estas fazem parte de cláusula contratual, bem como de alguma legislação e/ou Norma Técnica, a SESA notifica a empresa. O não atendimento das notificações impactará no recebimento da obra.

3. No que se refere ao item "3. Apresentar as medidas adotadas pela SESA para o caso de não atendimento das demandas por parte Consórcio Construtor", cumpre registrar que a SESA/CE possui uma conduta proativa e atuante em relação as informações disponibilizadas pela equipe de supervisão deste Consórcio TPFE-TPFP, sendo certo que de posse do material apresentado, realiza as devidas tratativas e encaminhamentos junto aos envolvidos, quais sejam, a Superintendência de Obras Públicas – SOP, órgão fiscalizador da obra do Hospital Regional do Vale do Jaguaribe - HRVJ, e ao Consórcio Construtor, a fim de solicitar as providências quanto ao cumprimento dos apontamentos, reforçando a importância do atendimento ao que fora referenciado em Notas Técnicas e registrado através dos relatórios de não conformidade. No ponto, ressaltamos que nesta data (21/03/2020), como de praxe, foi enviada pela equipe de supervisão das obras, em alinhamento com a UGP PROEXMAES II/SESA, a CI nº 56/2020 (ANEXO 4) ao Consórcio Construtor, por meio da qual é encaminhando o RAS nº 30 com a solicitação do posicionamento do Consórcio Construtor acerca das providências quanto ao atendimento das notas técnicas, inclusive ressaltando a necessidade desse atendimento para viabilizar a consolidação do check list para o recebimento das Obras, cuja cópia consta em anexo. Ressaltamos, no entanto, que este Consórcio TPFE-TPFP não possui rastreabilidade, de forma exaustiva, de todas as comunicações realizadas pela SESA em relação ao Consórcio Construtor ou à SOP, cabendo a este Consórcio, quando pertinente, as sugestões e orientações quanto aos encaminhamentos indicados. Assim, nos colocamos a disposição dessa Coordenação de Projetos e Obras da UGP PROEXMAES II/SESA para apoiá-los na identificação dos documentos relativos à essas medidas.

c) Apresentar os motivos do pagamento dos projetos sem que o mesmo tenha sido aprovado pela SESA, contrariando o item I.VII do Edital de Licitação.

Conforme exposto em resposta ao Item 87 - tópico "a", não cabe à SESA a aprovação dos projetos, bem como considerando o entendimento exarado no Ofício nº 104/2020/CGE, do dia 06 de julho de 2020, compete "ao Gerente do Projeto certificar o valor a ser pago ao Empreiteiro e à Agência Contratante, pagar ao Empreiteiro os valores certificados pela Gerente do Projeto". Ademais, conforme o Item 4 do referido documento da CGE, o Gerente de Projeto é o Engenheiro Fiscal da SOP (antigo DAE).

Análise da CGE

Item a - Apresentar as medidas adotadas pelo Consórcio Marquise/Normatel para atendimento de todas as demandas exaradas por meio de Notas Técnicas;

A SESA com o apoio do Consórcio TPFE-TPFP informou que as solicitações demandadas foram apresentadas por meio de Notas Técnicas registradas nos relatórios específicos e consolidadas no RAS nº 30, no qual foi realizado levantamento *in loco* do atendimento ou não das citadas NTs pelo Consórcio construtor.

Os dados apresentados no RAS nº 30 mostram que em relação às 133 solicitações relacionadas aos projetos e constantes nas Notas Técnicas realizadas pela UGP-PROEXMAES II/SESA, 74 foram acatadas, parcialmente solucionadas 12 e negadas 47 pelo Consórcio Marquise/Normatel.

Analisando a manifestação, observa-se que das solicitações demandadas, 47, foram negadas pelo Consórcio Marquise/Normatel o que corresponde a 35% do total de solicitações que devem ser sanadas, de modo a evitar comprometer o uso futuro do empreendimento.

Dessa forma a SESA deve adotar providências para que o Consórcio construtor sane todas as pendências constatadas nas Notas Técnicas, sem aumento dos custos para a Secretaria da Saúde.

Item b - Apresentar as medidas adotadas pela SESA para o caso de não atendimento das demandas por parte Consórcio Construtor

Em sua manifestação a SESA informa que comunicou oficialmente a SOP e a ao Consórcio Marquise/Normatel a necessidade de execução das desconformidades e que quando essas não são atendidas, a SESA notifica o referido Consórcio construtor, observando que caso não seja atendida a notificação poderá implicar no recebimento da obra. Em consonância com a SESA, a Supervisora, Consórcio TPFE-TPFP, declarou que a SESA assume uma postura proativa e atuante em relação as informações disponibilizadas pelo Consórcio e, que a Secretaria da Saúde realizou as tratativas e encaminhamentos junto aos envolvidos, SOP e Consórcio Marquise/Normatel, para cumprimento dos apontamentos das NTs.

Informou ainda que foi enviado ao Consórcio Construtor em 21/03/2020 a CI 056/2020 por meio da qual foi encaminhada a RASnº30 com a solicitação do posicionamento do Consórcio Construtor sobre as providências tomadas e a necessidade de atendimento das pendências apontadas nas Notas Técnicas constantes no referido RAS. O Consórcio TPFE-TPFP ressaltou ainda que não tem rastreabilidade de todas as comunicações entre a SESA e a SOP e/ou Consórcio Construtor.

Observa-se, no entanto, que apesar das notificações, relatórios e ofícios enviados pela SESA ao consórcio Marquise/Normatel, as pendências não foram atendidas em sua totalidade, justificando, o citado consórcio construtor, que as solicitações ensejariam retrabalho e um custo extra que não estava previsto em orçamento inicial. No entanto, a SESA se limitou a reforçar que a não conclusão dos serviços notificados implicaria no recebimento da obra.

Consta nas Condições Especiais do Contrato (GEC) - Cláusula das Condições Gerais de Contrato (CGC-49.1.2) que:

2 - Poderá a SESA aplicar as seguintes sanções com base em processo administrativo, e garantindo-se o direito do contraditório e da ampla defesa:

2.2 – Multas de:

a) 0,1% (um décimo por cento) do valor do Contrato quando os serviços não forem executados perfeitamente de acordo com as especificações Técnicas aplicáveis no caso, e quando a administração ou a fiscalização for erroneamente informado.

Dessa forma, a Auditoria entende que a SESA tem o dever de cobrar à Contratada que sejam realizados os ajustes necessários ao fiel cumprimento dos serviços contratados, conforme indicado nas Notas Técnicas da Supervisora. A auditoria verificou que a SESA não apresentou nenhuma

medida efetiva para solucionar as demandas apresentadas nas respectivas Notas.

Item c - Apresentar os motivos do pagamento dos projetos sem que o mesmo tenha sido aprovado pela SESA, contrariando o item I.VII do Edital de Licitação;

Em sua manifestação a SESA confirma o seu posicionamento de que não cabe a ela a aprovação dos projetos e que compete ao Gerente de Projeto (SOP) certificar o pagamento e a Agência Contratante (SESA) pagar ao empreiteiro os valores certificados pelo referido Gerente.

Nada obstante, a Auditoria entende, conforme dispõe o item I.VII do Edital LPI Nº: 20170001/SESA/CCC, que fundamenta o Contrato em estudo, que a SESA é obrigada a aprovar os projetos, tendo a interveniência da SOP, antigo DAE.

Corroborando com o disposto e em conformidade com o já aceito pela SESA e SOP, a aprovação das medições requerem também o parecer da Supervisora, que é a empresa de assessoria contratada pela SESA, para aprovação das medições certificadas pelo Gerente de Contrato. Dessa forma, a SESA não pode se eximir da responsabilidade quanto aos pagamentos de projetos e serviços executados juntamente com o seu aprovo.

Por fim a SESA não apresentou justificativas aceitáveis para o pagamento dos projetos sem a aprovação da mesma.

Reitera-se a **Recomendação nº. 240001.01.03.01.002.0720.011**, constante no item 5.1 deste Relatório.

Recomendação nº. 240001.01.03.01.002.0720.0014 – A SESA deverá apurar responsabilidade dos agentes administrativos que se eximiram do atesto dos projetos, em consonância com a Lei Estadual nº. 9.826/1974 e Leis Federais nºs. 8.666/1993 e 8.429/1992 e ao Edital de Licitação.

6. DESCONFORMIDADE RELACIONADA AOS PROFISSIONAIS DA SUPERVISORA

101. Em visita a obra, a auditoria procurou verificar o cumprimento do contrato com relação à competência exigida aos membros da equipe técnica da Supervisora de forma a propiciar o adequado acompanhamento da execução da obra, a fim de assegurar a qualidade dos serviços realizados e se a equipe técnica utilizada atendia às exigências técnicas qualitativas do Contrato Nº 659/2018, assinado em 15/05/2018 entre a SESA e o Consórcio TPFE-TPFP, bem como do Termo de Referência – TDR.

102. Conforme Contrato Nº. 659/2018, em seu objeto, tem-se:

serviços especializados de Assessoria Técnica, Administrativa-financeira, de Gerenciamento, Monitoramento e Avaliação, bem

como de Serviços de Supervisão de Obras para apoio à Unidade de Gerenciamento do Programa (UGP), na implementação do Programa de Expansão e Melhoria da Assistência Especializada à Saúde no Estado do Ceará (PROEXMAES II).

103. No item 4.1 desse Contrato, tem-se que a Empresa Consultora contratará e designará Pessoal e Subconsultores com nível de competência e experiência necessárias para prestar os serviços.

104. O Apêndice C do supracitado Contrato descreve, ainda, os cargos e qualificações mínimas de todo o pessoal-chave da empresa supervisora. De acordo com o apêndice citado, a contratação será em conformidade com os serviços descritos no TDR.

105. Em análise ao TDR, item 5.0, consta que a:

Unidade Gestora do Projeto – UGP, contará com o serviço de empresa especializada no apoio ao gerenciamento do Programa, que detenha suficiente expertise no ramo e possa oferecer, com a qualidade necessária e tecnologia apropriada, o apoio necessário à UGP e ao órgão interveniente do Governo do Estado do Ceará (DAE) para o desenvolvimento de todas as atividades do Programa.

106. Consta no TDR que a Gerenciadora deverá disponibilizar à UGP para a execução dos serviços do Programa equipes técnicas estruturadas na forma a seguir:

(a) Equipe de Coordenação (Equipe Chave)

Deverá ser composta de, no mínimo, 4 (quatro) profissionais para atuarem em regime de dedicação exclusiva junto à equipe da UGP, com o perfil detalhado abaixo:

- **Coordenador Geral** – profissional sênior, formado em arquitetura, engenharia ou administração com no mínimo 20 (vinte) anos de formação e experiência mínima de 15 (quinze) anos comprovada em coordenação de projetos e serviços, com equipes multidisciplinares na área da saúde, através de atestado de capacidade técnica.
- **Coordenador Administrativo-Financeiro** – profissional sênior formado em contabilidade, economia ou administração, com no mínimo 10 (dez) anos de formação e com no mínimo 5 (cinco) anos de experiência na área de controle financeiro em projetos de saúde, através de atestado de capacidade técnica.
- **Coordenador em Aquisições** – profissional sênior formado em administração, direito, engenharia, ciências contábeis ou economia, com no mínimo 10 (dez) anos de formação, com no mínimo 5 (cinco) anos de experiência em condução de processos de aquisições de bens e serviços em saúde, através de atestado de capacidade técnica.
- **Coordenador de Projetos e Obras** – profissional sênior formado em Engenharia, com no mínimo 20 (vinte) anos de experiência em supervisão/coordenação técnica de projetos ou

obras de edificações hospitalares assim como orçamentação e o acompanhamento de sua execução, com comprovação de área construída mínima de 70.000 m² através de CAT, acompanhado do respectivo atestado de capacidade técnica.

(b) Equipe Técnica Complementar

Composta de no mínimo, 20 (vinte) profissionais com atuação prevista para o período de implementação do Projeto, com o perfil detalhado abaixo:

- **Especialista em Planejamento, Monitoramento e Avaliação** – 01 (um) profissional com nível superior, com no mínimo 10 (dez) anos de formação, com no mínimo 5 (cinco) anos de experiência comprovada em planejamento, monitoria e avaliação e em gestão de projetos de saúde, através de atestado de capacidade técnica.
- **Especialista em Gestão de Sistemas de Informação** – 01 (um) profissional com nível superior, com no mínimo 10 (dez) anos de formação, com no mínimo 5 (cinco) anos de experiência comprovada em tecnologia da informação na área da saúde, através de atestado de capacidade técnica.
- **Especialista em Arquitetura** – 01 (um) profissional de nível superior, com no mínimo 15 (quinze) anos de formação, com no mínimo 10 (dez) anos de experiência comprovada na elaboração de projetos de arquitetura na área hospitalar.
- **Especialista em Engenharia Civil** – 01 (um) profissional de nível superior, com no mínimo 10 (dez) anos de formação, com no mínimo 8 (oito) anos de experiência comprovada em gerenciamento de obras de estruturas concreto/metálica, de instalações hidrossanitárias e de incêndio na área hospitalar.
- **Especialista em Engenharia Elétrica** – 01 (um) profissional de nível superior, com no mínimo 10 (dez) anos de formação, com no mínimo 5 (cinco) anos de experiência comprovada em gerenciamento de obras de projetos elétricos na área hospitalar.
- **Especialista em Engenharia Mecânica** – 01 (um) profissional de nível superior, formado a pelo menos 10 (dez) anos, com no mínimo 5 (cinco) anos de experiência comprovada em gerenciamento de obras de projetos de ar condicionado com filtragem e gases medicinais na área hospitalar.
- **Especialista em Engenharia Clínica** – 02 (dois) profissionais de nível superior, com no mínimo 10 (dez) anos de formação, com no mínimo 5 (cinco) de experiência comprovada na área específica, através de atestado de capacidade técnica.
- **Especialista em Engenharia Ambiental** – 01 (um) profissional de nível superior, com no mínimo 10 (dez) anos de formação, com no mínimo 5 (cinco) anos de experiência comprovada na área específica, através de atestado de capacidade técnica.
- **Especialista em Aquisições** – 01 (um) profissional de nível superior, com no mínimo 10 (dez) anos de formação, com no mínimo 5 (cinco) anos de experiência comprovada em

aquisições nacionais ou internacionais, através de atestado de capacidade técnica.

- **Especialista em Saúde Pública** – 03 (três) profissionais de nível superior, com formação em medicina, enfermagem, administração, odontologia, ou áreas afins, com no mínimo 10 (dez) anos de formação, com no mínimo 5 (cinco) anos de experiência na área de saúde, com atividades desenvolvidas em processos de certificação da qualidade para acompanhar o processo de Acreditação, através de atestado de capacidade técnica.

- **Interlocutor Regionais** – 05 (cinco) profissionais de nível superior, com no mínimo 10 (dez) anos de formação, com no mínimo 5 (cinco) de experiência no acompanhamento de projetos em sistemas locais ou regionais de saúde, através de atestado de capacidade técnica.

(c) Equipe Técnica de Consultores Eventuais (banco de horas).

Além das equipes anteriormente descritas, a Gerenciadora deverá considerar que existirão demandas da UGP para a contratação de profissionais denominados “Consultores Eventuais”, ou seja, técnicos com especialidade em áreas específicas, que serão demandadas pela UGP. (grifos nossos)

107. Diante do exposto, a auditoria entende que os profissionais passíveis de contratação pela SESA que possuem relação direta com a obra do HRVJ devem possuir a qualificação mínima exigida no TDR, ou seja: Especialista em Arquitetura; Especialista em Engenharia Civil; Especialista em Engenharia Elétrica; Especialista em Engenharia Mecânica e Especialista em Engenharia Ambiental.

6.1. Incompatibilidade na Qualificação Técnica dos Profissionais da Empresa Supervisora no Canteiro de Obras com o Previsto no Contrato e no Termo de Referência

108. Diante da viabilidade de contratação de profissionais com expertise na execução de obras na área da saúde e, oportunamente, com a execução da obra do HRVJ, a equipe de auditoria solicitou⁴⁴ a relação dos componentes da equipe técnica da Supervisora, o cargo e função dos mesmos, como forma de verificar a compatibilidade profissional da equipe constante no Canteiro de Obras com o estabelecido no TDR.

109. Em 18/03/2020, o Consórcio TPFE-TPFP⁴⁵ apresentou a composição da equipe de supervisão responsável pelo acompanhamento da execução da obra (Quadro 6).

⁴⁴ Requisição Nº. 03 – SUPERVISORA, de 13/03/2020.

⁴⁵ Carta 026/2020 de 18/03/2020.

Quadro 6 – Dimensionamento inicial com o constante no Canteiro de Obras da equipe de supervisão

Profissional	Quantidade	
	Inicial ¹	Em Atuação ²
⁴ Engenheiro Pleno	1	1 ³
Técnico de Edificações	2	1
Técnico de Instalações	3	1
Técnico de Segurança	2	1
TOTAL	8	4

¹ Plano Inicial de Supervisão da empresa TPFE-TPFP, de 22/03/2019.

² Carta 026/2020, de 18/03/2020, em resposta à Requisição Nº. 03 – SUPERVISORA, de 13/03/2020.

³ Não houve indicação do tipo de qualificação do engenheiro civil (Júnior, Pleno).

⁴ Não houve indicação da formação do engenheiro (civil, mecânico, eletricitista, ambiental)

Fonte: Carta 026/2020, de 18/03/2020, em resposta à Requisição Nº. 03 – SUPERVISORA, de 13/03/2020.

110. Em análise ao dimensionamento dos profissionais da supervisora previsto no Plano Inicial de Supervisão (22/03/2019) com a situação indicada no dia 13/03/2020 pela Supervisora, constata-se que houve uma redução de 4 técnicos de nível médio. Ressalte-se que não foi apresentada a especialização do engenheiro (civil, elétrico, mecânico etc.), tampouco a comprovação de sua qualificação como engenheiro pleno.

111. Posteriormente, em 03/06/2020, a SESA apresentou à equipe de auditoria o novo Plano de Supervisão da Execução da Obra contemplando uma nova formação da equipe de supervisão, conforme demonstrado no Quadro 7:

Quadro 7 – Dimensionamento atualizado da equipe de supervisão para auxiliar no acompanhamento da obra do HRVJ

Profissional	Quantidade
Profissional Júnior (Engenheiro Júnior)	2
Técnico de Edificações	2
Técnico de Instalações	2
Técnico de Segurança	1
TOTAL	7

Fonte: Novo Plano de Supervisão, de 09/04/2020.

112. Ao cotejar o dimensionamento dos profissionais da supervisora inicial, de 22/03/2019 (Quadro 6), com o atualizado, de 09/04/2020 (Quadro 7), em que pese o aumento de um profissional de nível superior, houve redução da qualificação técnica do respectivo engenheiro, de pleno para júnior.

113. Quando comparado os profissionais da Supervisora constantes no Plano de Supervisão com os exigidos para fins de qualificação técnica no TDR, constata-se, por meio do Quadro 8, a ausência de contratação de profissionais essenciais para subsidiar a atividade de fiscalização no acompanhamento da obra do HRVJ, estando a equipe de supervisão aquém da prevista no TDR.

Quadro 8 – Profissionais previstos no TDR x profissionais contratados

Previsto no TDR	Plano de Supervisão	
	Inicial (29/03/2020)	Atualizado (09/04/2020)
01 Espec. em Arquitetura	-	-
01 Espec. em Engenharia Civil	01 Engenheiro Pleno ¹	02 Engenheiros Júnior ¹
01 Espec. em Engenharia Elétrica		
01 Espec. em Engenharia Mecânica		
01 Espec. em Engenharia Ambiental		
-	01 Técnico de Edificações	02 Técnicos de Edificações
-	01 Técnico de Segurança do Trabalho	01 Técnicos de Segurança do Trabalho
-	01 Técnico em Instalações	02 Técnicos em Instalações

¹ Não foi demonstrado a especialização do respectivo engenheiro (civil, elétrico, mecânico etc.)

Fonte: Termo de Referência – TDR; Carta 026/2020, de 18/03/2020, emitida pela Supervisora em resposta à Requisição Nº. 03 – SUPERVISÃO, de 13/03/2020 (Viproc 02874306/2020) e OF. UGP PROEXMAES II/SESA Nº. 099/2020, de 03/06/2020 (Viproc 04303640/2020).

114. Quanto à contratação de profissionais com qualificação inferior a prevista no instrumento convocatório, o Manual de Obras do Estado do Ceará, de acordo com o item 4.6.5.4.1 – Qualificação Técnico-Profissional, alerta que a Administração deve se atentar para que a **execução da obra ou serviço de engenharia seja realizada pelo profissional que disponibilizou os atestados para fim da capacidade técnico-profissional no ato licitatório. Caso seja necessária a substituição, o novo profissional deve apresentar habilitação equivalente ou superior ao profissional substituído e ser aprovado pela Administração**, conforme preceituam o § 10, do art.30 e o inc. XIII, do art. 55 da Lei 8666/1993.

115. Ademais, após a reabertura do prazo da auditoria pela Gestão Superior da CGE, a SESA encaminhou documentos ⁴⁶, como forma de esclarecer alguns dos achados apresentados pela CGE na Reunião de Fechamento da Auditoria realizada no dia 05/05/2020.

116. Dentre os documentos enviados pela SESA, tem-se a apresentação do 2º Termo Aditivo, de 19/10/2018, que resultou na inclusão de profissionais da TPFE-TPFP, conforme Quadro 9.

117. Em análise ao supracitado Termo Aditivo, a auditoria constatou a ausência da indicação da especialidade dos profissionais de nível superior, se restringindo a informar de forma padronizada a experiência na área de Direito, Economia, Administração, Engenharia e área da saúde, variando apenas o tempo de atuação.

⁴⁶

OF. UGP/PROEXAMES II/SESA Nº 099/2020 (VIPROC Nº 04303640/2020) de 03/06/2020.

Quadro 9 – Profissionais inclusos no 2º Termo Aditivo

Cargo	Quant.	Experiência
Profissional Sênior	1	Igual ou superior a 8 anos em Direito, Economia, Administração, Engenharia e área de saúde
Profissional Pleno	1	Igual ou superior a 5 anos em Direito, Economia, Administração, Engenharia e área de saúde
Profissional Júnior	3	Igual ou superior a 2 anos em Direito, Economia, Administração, Engenharia e área de saúde
Profissional Auxiliar	1	Formação 3º Grau em Direito, Economia, Administração, Engenharia e área de saúde
Técnico de Edificações	1	Formação 2º Grau completo com experiência profissional na área de instalações
Técnico de Instalações Prediais	1	Formação 2º Grau completo com experiência profissional na área de instalações prediais
Técnico Pleno	1	Formação 2º Grau completo com experiência profissional igual ou superior a 5 anos
Auxiliar Administrativo	5	Formação 2º Grau

Fonte: 2º Termo Aditivo ao Contrato Nº. 659/2018.

118. Assim, mesmo após o 2º Termo Aditivo, aprovado pela SESA e com a Não Objeção do BID, CBR-2997/2018, de 10/09/2018, não é possível afirmar que tais profissionais estão adequados ao Termo de Referência, persistindo a desconformidade apontada por esta auditoria.

119. A auditoria entende que o não atendimento por parte da Supervisora à qualificação técnica exigida no referido Termo de Referência e a ausência de contratação de arquiteto e engenheiros das áreas de elétrica, mecânica e ambiental pode comprometer o acompanhamento e a análise da qualidade dos serviços executados na obra, podendo vir a causar possíveis prejuízos ao Estado.

120. Assim, a equipe de auditoria entende ser necessária a comprovação pela SESA da qualificação técnica de acordo com o que exige o Termo de Referência, visto que aceitar profissionais com experiência inferior às exigidas no instrumento convocatório, pode comprometer a qualidade dos serviços prestados.

121. Ressalte-se que, exigir em edital profissional com qualificação de excelência e posteriormente aceitar que o contratado utilize na prestação de serviços pessoal com qualificação técnica inferior ao definido no instrumento convocatório pode caracterizar restrição ao caráter competitivo da licitação.

122. Dessa forma solicitou-se à SESA manifestação no sentido de:

- a) Informar os engenheiros da Supervisora responsáveis pelo acompanhamento no Canteiro de Obra, desde o início das atividades de supervisão até o momento, apresentando o nome; comprovação da

formação e da experiência e o período em que exerceu a atividade na obra;

b) Os motivos da aceitação de profissionais com qualificação inferior ao exigido no TDR, que abrange, dentre outras exigências, anos de experiência na área hospitalar;

c) Justificar a ausência de profissionais de outras áreas (Arquiteto, Engenheiro Eletricista, Engenheiro Mecânico etc.) para supervisionar a obra, conforme previsão no TDR.

Manifestação da Auditada

A SESA se manifestou da seguinte forma (a fls. 06 – Ofício GABSEC Nº2020/3943)

a) **Informar os engenheiros da Supervisora responsável pelo acompanhamento no Canteiro de Obra, desde o início das atividades de supervisão até o momento, apresentando o nome, comprovação da formação e da experiência e o período em que exerceu a atividade na obra;**

Segue anexo CI nº 153/2020 (ver Anexo Item 120.a) enviada pelo Consórcio TPFE-TPFP.

b) **Os motivos da aceitação de profissionais com qualificação inferior ao exigido no TDR, que abrange, dentre outras exigências, anos de experiência na área hospitalar;**

Não se identificou no Termo e Referência da Licitação as exigências apresentadas no presente relatório, razão por que pedimos esclarecimento.

c) **Justificar a ausência de profissionais de outras áreas (Arquiteto, Engenheiro Eletricista, Engenheiro Mecânico etc.) para supervisionar a obra, conforme previsão no TDR.**

Não se identificou no Termo e Referência da Licitação as exigências apresentadas no presente relatório, razão por que pedimos esclarecimento.

Análise da CGE

A SESA em sua manifestação ao *Item 6.1 a) Informar os engenheiros da Supervisora responsáveis pelo acompanhamento no Canteiro de Obra, desde o início das atividades de supervisão até o momento, apresentando o nome; comprovação da formação e da experiência e o período em que exerceu a atividade na obra*, apresentou a CI nº153/2020, de 15/10/2020, enviada pelo Consórcio TPFE-TPFP contendo quatro currículos de profissionais, que segundo o Consórcio atuam na obra do HRVJ. Na citada CI, o Consórcio Supervisor apresenta também os profissionais que compõem a sua equipe de supervisão na obra do HRVJ (Quadro 10).

Quadro 10 – Equipe profissional da supervisão apresentada para acompanhamento da obra do HRVJ

Profissional	Função	Formação	Período em Exercício
"Suprimido por exigência legal"	Coordenador de Projetos e Obras	Engenharia Civil	Junho/2018 – atual
"Suprimido por exigência legal"	Coordenador de Obra – HRVJ	Engenharia Civil	setembro/2018 – atual
"Suprimido por exigência legal"	Engenharia Civil	Engenharia Civil	Julho/2019 – atual
"Suprimido por exigência legal"	Engenheiro Mecânico	Engenharia Mecânica	Julho/2019 – atual

Fonte: CI nº 153/2020, de 15/10/2020, apresentada na Manifestação exarada pela SESA ao Relatório Preliminar de Auditoria da CGE.

Em análise aos currículos dos profissionais, observou-se que o Profissional Engenheiro Civil, o "Suprimido por exigência legal", ocupante da função de Coordenador de Projetos e Obras, apesar de ter concluído sua formação em 1995.2, não possui os 20 anos de experiência em supervisão/coordenação técnica de projetos ou obras de **edificações hospitalares**, orçamentação e no acompanhamento de execução de obra, conforme é exigido no item 8.a) Termo de Referência para a ocupação da referida função.

Ao somarmos o tempo de experiência em equipamentos hospitalares constante no currículo apresentado, chega-se ao somatório aproximado de 4,6 anos, bem como não é possível a comprovação de área construída mínima de 70.000m².

Tanto a comprovação do tempo de experiência, como a de área construída só podem ser atestadas por meio de CAT, conforme determinado no TDR.

Outra observação é que apesar do referido profissional constar fazer parte do quadro técnico desde junho/2018, consta no currículo apresentado assinado em 15/10/2020, que o mesmo estaria atualmente trabalhando no UCP/PRODETUR da Secretaria de Turismo do Estado de Pernambuco desde 02/2016, estando em desacordo com a exigência constante no item 8.a), que exige regime de dedicação exclusiva à UGP para a Equipe de Coordenação (Equipe Chave).

Em relação à função de Coordenador de Obras do HRVJ, exercida pelo engenheiro civil o "Suprimido por exigência legal", não há essa função contemplada no TDR.

Tanto o engenheiro supracitado, quanto dois outros engenheiros, a engenheira civil "Suprimido por exigência legal" e o engenheiro mecânico "Suprimido por exigência legal", não comprovaram a experiência mínima exigida para os cargos do Item 8.b) do Termo de Referência (Equipe Técnica Complementar).

Em relação aos itens 6.1 b) motivos de aceitação dos profissionais com qualificação inferior ao TDR e c) ausência de justificativa de profissionais

de outras áreas (arquiteto, engenheiro eletricista, engenheiro mecânico e outros) para supervisionar a obra, a SESA informou que não identifica no Termo de Referência da licitação as exigências apresentadas por esta Auditoria, por isso pediu esclarecimentos.

Dessa forma, a auditoria ratifica a exigência apresentada no parágrafo 105, quando da apresentação do Relatório Preliminar de Auditoria, documento base para manifestação dessa secretaria, no qual consta a qualificação da equipe técnica a ser disponibilizada pela Supervisora, em conformidade com as exigências contratuais constantes no TDR.

Observou-se também que, na MANIFESTAÇÃO DE INTERESSE Nº20160004/CEL04/SESA/CE(REPUBLICAÇÃO); PROCESSO Nº3786399/2016 SERVIÇOS DE CONSULTORIA (PESSOA JURÍDICA), no item 3, é exigido para participar do certame que:

As consultoras além de apresentarem suas informações cadastrais (razão social, nome de fantasia, endereço completo, telefone, fax, e-mail, etc.) **deverão fornecer informações que demonstrem suas qualificações para executar os serviços**, mediante a apresentação do portfólio por meio de folhetos, brochuras, devendo constar a descrição de serviços similares realizados, **experiências em condições semelhantes, disponibilidade de profissionais de equipe técnica com conhecimentos necessários, comprovadas por meio de seus currículos e/ou descrição dos respectivos perfis e aptidão para o trabalho**, etc. (grifos nossos)

Assim, constata-se que para comprovar a qualificação no processo licitatório a empresa consultora deveria apresentar a equipe de trabalho em conformidade com os requisitos exigidos no Edital e no Termo de Referência.

Por fim, em conformidade com o descrito anteriormente e após os esclarecimentos aqui apresentados, a Auditoria entende que os profissionais do Consórcio TPFE-TPFP deveriam possuir as experiências curriculares mínimas descritas no TDR, em especial na supervisão da obra auditada, que possui complexidades e especificidades elevadas, onde a experiência profissional vem a ser essencial para sua execução.

Orientação nº. 240001.01.03.01.002.0720.006 – Exigir para execução dos trabalhos futuros, que sejam disponibilizados pela Supervisora profissionais com qualificação técnica de acordo com o pactuado no Contrato e Termo de Referência da licitação.

Recomendação nº. 240001.01.03.01.002.0720.0015 – A SESA deverá apurar se o profissional “Suprimido por exigência legal”, ocupante da função de Coordenador de Projetos e Obras, desempenhava suas funções de forma exclusiva à SESA desde o início de seu vínculo, devendo tomar as medidas cabíveis para restituição dos valores pagos indevidamente à Supervisora, caso seja comprovada a não efetividade dos serviços.

Recomendação nº. 240001.01.03.01.002.0720.0016 – A SESA deverá apurar a responsabilidade pela aceitação de profissionais com qualificação técnica abaixo do pactuado no Contrato e Termo de Referência da licitação do Consórcio Supervisor.

7. IRREGULARIDADES RELATIVAS AOS ADITIVOS CONTRATUAIS

123. Foi analisada pela auditoria a conformidade das alterações contratuais, o atendimento as condicionantes do contrato e da Lei de Licitações, bem como a tempestividade da celebração desses instrumentos.

7.1. Justificativas Técnicas para Aditivos de Prazo não são Adequadas

124. De acordo com o parágrafo 28 – Prorrogação e Data Prevista de Conclusão, contido no item B do Contrato - Controle de prazo, em suas Cláusulas Gerais, tem-se a previsão de prorrogação da data prevista de conclusão do contrato por parte do Gerente de Projeto caso haja eventos de compensação.

125. Conforme o art. 57, §1º incisos I e II da Lei Federal nº. 8.666/1993 ocorre a previsão legal de aditivo de prazo uma vez que tenha ocorrido a alteração do projeto ou especificações, pela Administração ou por superveniência de fato excepcional ou imprevisível, estranho à vontade das partes, que altere fundamentalmente as condições de execução do contrato.

126. Em análise ao processo VIPROC Nº. 10952513/2019, o consórcio Marquise/Normatel solicitou aditivo de prazo utilizando os seguintes argumentos como justificativa: Frentes de serviço paralisadas a pedido do cliente; Processo de aprovação de projetos; Desequilíbrio financeiro devido à alteração de legislação municipal ISS; Não recebimento do reajuste contratual de forma integral.

127. A auditoria constatou que embora haja previsão no Contrato e na Lei Federal nº. 8.666/1993 para a realização de aditivos de prazo, as justificativas apresentadas pelo Consórcio não são adequadas à concessão desse tipo de aditivo.

128. Em relação à justificativa das frentes de serviço paralisadas a pedido do cliente, a auditoria constatou que essa se deu devido à necessidade de alteração de projeto para inclusão da Hemodinâmica, sendo solicitada a paralisação da frente de trabalho até a aprovação do projeto.

129. No entanto, em visita à obra foi verificado pela auditoria que a frente de trabalho paralisada a pedido do contratante não gera impacto na obra de forma a ocasionar o seu atraso, considerando o fato de que outras frentes de trabalho já estavam atrasadas como mostra a Ata de Reunião nº. 003/2019 de

22/02/2019, na qual estiveram presentes representantes da SOP, SESA, Consórcio Marquise/Normatel e Consórcio Supervisor TPFE-TPFP.

130. Ademais, após a aprovação do aditivo de prazo a produtividade da equipe de obras continuou abaixo do esperado, como indica os processos VIPROC Nºs 02806955/2020 e 01875643/2020, em que a SESA trata da solicitação de esclarecimentos à SOP acerca do não cumprimento do novo cronograma físico-financeiro de obra.

131. Dessa forma, a auditoria entende que somente a inclusão da sala de Hemodinâmica nos projetos da obra à época não configuraria justificativa de atraso, visto a evolução da execução observada no local da obra.

132. Com relação à justificativa de necessidade de prazo devido ao atraso por conta do processo de aprovação de projetos, esta auditoria entende que não merece prosperar, haja vista ter havido o descumprimento contratual dos prazos das fases I e II da obra, sendo a Fase I, que inicialmente deveria ter sido executada em 06 meses, realizada durante à execução da obra, com justificativa de que a execução concomitante das Fases I e II não traria prejuízos à obra.

133. Com relação à justificativa de aditivo de prazo devido ao desequilíbrio financeiro ocasionado pela alteração da legislação municipal do ISS, a auditoria constatou que realmente ocorreu um desequilíbrio financeiro, pois houve um aumento de quase o dobro do valor do ISS do município onde a obra está localizada.

134. De acordo com o art. 65 da Lei Federal nº. 8.666/1993, que traz em seu § 5º que a criação, alteração ou extinção de quaisquer tributos ou encargos legais, bem como a superveniência de disposições legais, quando ocorridas após a data da apresentação da proposta, de comprovada repercussão nos preços contratados, implicarão a revisão destes para mais ou para menos, conforme o caso.

135. A auditoria entende que os preços contratados têm que retratar a realidade da obra, de forma a manter o equilíbrio financeiro, porém o desequilíbrio econômico-financeiro não deve ser utilizado como justificativa para a solicitação de aditivo de prazo, sem que seja demonstrada a correlação com o andamento dos serviços. Com relação ao pleito solicitando, reequilíbrio econômico-financeiro por conta de aumento no valor do ISS, foi verificado que este está sob análise da PGE.

136. No que se refere à justificativa do não recebimento do reajuste contratual de forma integral, a auditoria entende que não cabe prosperar como motivo para prorrogação de prazo, visto que se constatou que o reajuste foi concedido por meio dos processos de aditivo de número VIPROC Nºs 6072856/2018 e 06062002/2019.

137. Ademais, de acordo com o art. 86 da Lei Federal nº. 8.666/1993, o atraso injustificado na execução do contrato sujeitará o contratado à multa de mora, de acordo com o previsto no instrumento convocatório ou no contrato.

138. De acordo com o parágrafo 49 - Multas, contido no item D do Contrato - Controle de Custos, em suas Cláusulas Gerais, tem-se a previsão de multa para a não conclusão dos serviços no prazo estabelecido e não cumprimento do cronograma mensal aprovado.

139. Corroborando, o Tribunal de Contas do Estado do Ceará, em seu Acórdão 0846/2018, cientifica que diante do descumprimento das regras contratuais por parte da contratada, são indisponíveis os mandamentos impostos nos arts. 86 e 87 da Lei Federal nº. 8666/1993. Dessa forma, cabe ao órgão contratante adotar as providências necessárias ao cumprimento das regras contratuais.

140. Conforme constatado pela auditoria, o cronograma não está sendo cumprido, conforme indica os processos VIPROC N^{os} 02806955/2020 e 01875643/2020, mesmo após o prazo inicial da obra ter sido acrescido em 230 dias, sem justificativa que corrobore com tal prorrogação.

141. De acordo com o exposto, foi solicitada manifestação da SESA e da SOP no sentido de:

- a) Apresentar os motivos do aceite das justificativas apresentadas pela empresa para a solicitação de aditivo de prazo;
- b) Apresentar os serviços que foram impactados pelo desequilíbrio econômico-financeiro e que por sua vez justificaram a solicitação de prazo;
- c) Apresentar os motivos para o atraso dos serviços e não cumprimento do cronograma mesmo após a aprovação do aditivo de prazo; e
- d) Os motivos da não aplicabilidade de multa pela não conclusão dos serviços nos prazos estipulados no cronograma físico-financeiro.

Manifestação dos Auditados

A SESA se manifestou da seguinte forma (a fls. 07 e 08 – Ofício GABSEC Nº2020/3943)

a) Apresentar os motivos do aceite das justificativas apresentadas pela empresa para a solicitação do aditivo de prazo;

Inicialmente ressalte-se que as justificativas aceitas pela SESA como motivos para prorrogação de prazo, não foram as quatro mencionados neste relatório preliminar, conforme Parecer Técnico da SESA que consta no VIPROC nº 10952513/2019, enviado anteriormente à CGE.

Ademais, segue parte do pronunciamento emitido pelo órgão de controle Tribunal de Contas do Estado do Ceará, que ratifica o entendimento da SESA quanto a concessão do aditivo, *in verbis*:

"12. Além dos dois aditivos mencionados acima, o Contrato sofreu ainda um terceiro aditivo, este de prazo, acrescentando 150 dias, prorrogando a data de término para o dia 5/6/2020. Da justificativa para aditamento dos prazos e pareceres técnicos da SOP e SESA, verifica-se o devido respaldo técnico, também, proporcionalidade com o período aditivado."

b) Apresentar os serviços que foram impactados pelo desequilíbrio econômico-financeiro e que por sua vez justificaram a solicitação de prazo;

A SESA não validou o aditivo de prazo com base na justificativa de de equilíbrio econômico-financeiro, conforme Parecer Técnico da SESA que consta no VIPROC nº 10952513/2019, enviado anteriormente à CGE.

c) Apresentar os motivos para o atraso dos serviços e não cumprimento do cronograma mesmo após a aprovação do aditivo de prazo; e

Conforme Item 128 do relatório da CGE, a SESA já solicitou esclarecimentos à SOP acerca do não cumprimento do cronograma físico-financeiro da obra.

d) Os motivos da não aplicabilidade de multa pela não conclusão dos serviços nos prazos estipulados no cronograma físico-financeiro.

Conforme consta na CI nº 79/2019 – UGP PROEXMAES II (ver Anexo Item 141. d), a SESA questionou ao Consórcio TPFE-TPFP quais as providências a serem tomadas para assegurar a adequada execução do Contrato, o qual respondeu com a CI nº 170/2019 (ver Anexo Item 141. d).

A SOP se manifestou da seguinte forma (a fls. 03 – VIPROC Nº09802505/2020)

29. Inicialmente, ressaltamos que a SOP é mera interveniente, sendo a decisão de prorrogação do prazo de responsabilidade da SESA, principalmente, quando o pedido é instado pela Contratada.

30. No entanto, ressaltamos que o posicionamento técnico sobre a possibilidade de prorrogação de prazo, exarado pela SOP, atende a legalidade e a proporcionalidade. Nesse diapasão, manifestou-se o TCE/CE, *in verbis*:

[...]

12. Além dos dois aditivos mencionados acima, o Contrato sofreu ainda um terceiro aditivo, este de prazo, acrescentando 150 dias, prorrogando a data de término para o dia 05/06/2020. Da justificativa para aditamento dos prazos e pareceres técnicos da SOP e da SESA, verifica-se o devido respaldo técnico, também, proporcionalidade com o período aditivado. (Grifou-se)

31. No que concerne ao “[...] atraso dos serviços e não cumprimento do cronograma mesmo após a aprovação do aditivo de prazo [...]”, a SOP não vislumbrou nenhum atraso na execução do cronograma físico.

32. Reitera-se, quanto a “aplicabilidade ou não de multa pela não conclusão dos serviços”, que a SOP não detém competência para tanto, cabendo a SESA, contratante, realizar as providências cabíveis.

Análise da CGE

Em relação aos motivos que levaram ao aceite das justificativas apresentadas (item a), a SOP informou em sua manifestação que a decisão de prorrogação de prazo é de responsabilidade da SESA.

A SESA, em sua manifestação, por sua vez informa que não foram utilizadas as quatro justificativas mencionadas neste relatório para concessão do aditivo de prazo, mas que foram utilizadas outras justificativas que estão no parecer técnico contido no processo VIPROC Nº. 10952513/2019. Além disso, a SESA informou que o Tribunal de Contas do Estado verificou o devido respaldo técnico e proporcionalidade no aditivo concedido.

A auditoria, em análise ao processo VIPROC Nº. 10952513/2019 informado, verificou que as justificativas utilizadas para a necessidade de aditivo pelo consórcio Marquise/Normatel foram:

- Frentes de serviço paralisadas a pedido do cliente;
- Processo de aprovação de projetos;
- Desequilíbrio financeiro devido à alteração de legislação municipal ISS;
- Não recebimento do reajuste contratual de forma integral.

A Auditoria entende que as justificativas relatadas não são plausíveis, conforme discorrido neste relatório. A SOP ratificou tais justificativas (fls16). No entanto, a SESA, por meio do Parecer Técnico, fls. 25, informa que não concorda com

os quatro motivos alegados inicialmente pelo consórcio, de forma que apresentou outras justificativas conforme segue:

- Movimento paredista ilegal dos funcionários da obra;
- Serviço por parte da ENEL, que seria essencial para conclusão da obra;
- Serviços de acesso viário, que seriam essenciais para conclusão da obra;
- Chuva acima da média e greve dos caminhoneiros

A auditoria verificou que as justificativas apresentadas pela SESA para conceder o aditivo não foram as mesmas da petição da contratada, apenas a justificativa de chuvas acima da média que estava inclusa como outros eventos na conclusão do ofício que foi utilizado para solicitação de aditivo de prazo (fls. 09).

Com relação às justificativas utilizadas pela SESA, serviços por parte da ENEL e de acesso viário, os mesmos não foram providenciados de forma necessária ao pleno funcionamento do HRVJ de forma tempestiva, como demonstrado no Item 4.1 deste relatório de auditoria e Ofício GABSEC nº 2020/2243, de 6 de julho de 2020, VIPROC 05098374/2020, este último informando que o acesso viário ainda não foi iniciado a licitação, sendo de responsabilidade da SOP.

A auditoria entende que esses serviços mencionados seriam mais impactantes na entrega final da obra, sendo outros serviços de responsabilidade do consórcio construtor que estariam em atraso, como dito no item 7.1 desse relatório e mais adiante, interferindo no prazo de entrega final.

Já em relação às justificativas de chuvas acima da média, movimento paredista ilegal dos funcionários da obra e a greve dos caminhoneiros, a auditoria verificou que a obra já estava atrasada em novembro de 2018, mesmo antes dos meses com precipitação acima da média (janeiro e fevereiro). Além disso, não houve comprovação de que essas justificativas ocasionaram comprometimento significativo da obra, como cálculos técnicos de o quanto impactou esses dias para o aditivo devido à ocorrência desses motivos, como sustenta os Acórdãos 2.414/2015-P – TCU e 639/2006-P – TCU, no caso da ocorrência de chuvas.

Vale ressaltar que a SESA enviou ofícios em novembro de 2018 e abril de 2019 pedindo um plano mais agressivo para o aumento da produtividade, a qual estava com Índice de Produtividade de 0,6029 (IDP) e com previsão de conclusão da obra para junho de 2020. Em janeiro de 2019, quando o consórcio enviou um ofício pedindo aditivo de prazo, a obra estava com apenas 23,03% executada, passando para 64,74% em dezembro de 2019, quando deveria estar com um percentual de 99,26% conforme planejado em 31/07/2018.

Com isso, o Tempo Estimado para Terminar (TEPT) foi de 14 meses a partir de dezembro de 2019, com previsão para término em janeiro de 2021. Dessa

forma, a auditoria entende que o atraso da obra já decorria desde o seu início, conforme mencionado na fls. 28 do processo VIPROC Nº. 10952513/2019.

Assim, a auditoria verificou que não são plausíveis as justificativas exaradas pelo Consórcio Construtor, bem como pela SESA para o aditivo de prazo, pois não houve comprovação técnica com cálculo da proporcionalidade do aditivo. Ademais, vale indicar que houve reiteradas observações da supervisora de que a obra estava com produtividade baixa, anterior e posterior ao aditivo.

Com relação aos serviços que foram impactados pelo desequilíbrio econômico-financeiro (item b), a SESA informou em sua manifestação que não validou o aditivo de prazo com base na justificativa de desequilíbrio econômico-financeiro e sim pelo seu parecer técnico contido à fls. 25 do processo VIPROC Nº. 10952513/2019. A SOP não se manifestou em relação à esse ponto.

A auditoria, em análise ao processo VIPROC Nº. 10952513/2019, verificou que não foram demonstrados os serviços impactados com o desequilíbrio econômico-financeiro.

Em relação à apresentação dos motivos para o atraso dos serviços e não cumprimento do cronograma mesmo após a aprovação do aditivo de prazo (item c), a SESA se manifestou informando que solicitou esclarecimentos à SOP referente ao não cumprimento do cronograma físico-financeiro da obra. A SOP informou na sua manifestação que não vislumbrou nenhum atraso na execução do cronograma físico.

A auditoria, em consulta ao processo VIPROC Nº. 10952513/2019, verificou que a obra apresentava índice de produtividade (IDP) baixo e com a porcentagem do cronograma físico aquém do planejado, além do Tempo Estimado para Terminar (TEPT) superando o prazo final previsto, como explicado por esta auditoria na análise em relação aos motivos que levaram ao aceite das justificativas apresentadas (item a).

Como mencionado no Item 7.1 deste relatório, as frentes de trabalho estavam atrasadas, com ciência da SOP e da SESA, conforme indicado na Ata de Reunião nº 003/2019 de 22/02/2019 e, que mesmo após a aprovação do aditivo de prazo, a produtividade da equipe de obras continuou abaixo do esperado como indica os processos VIPROC Nºs 02806955/2020 e 01875643/2020, que ainda corroboram com a manifestação da SESA, em que a mesma pede esclarecimentos à SOP acerca do não cumprimento do novo cronograma físico-financeiro de obra.

No que se refere aos motivos da não aplicabilidade de multa pela não conclusão dos serviços nos prazos estipulados no cronograma físico-financeiro (item d), a SOP respondeu, em sua manifestação, que não tem competência para aplicar a multa contratual, sendo de responsabilidade da SESA realizar as providências cabíveis.

A SESA informou que questionou ao consórcio TPFE-TPFP sobre as providências para assegurar a execução do contrato, por meio da CI nº. 79/2019 UGP PROEXMAES II, o qual respondeu por meio da CI nº 170/2019.

A auditoria, em consulta à CI nº 79/2019 UGP PROEXMAES II, verificou que o Núcleo de Projetos e Obras UGP PROEXMAES II solicitou, ao Núcleo de Aquisições UGP PROEXMAES II, as providências necessárias para assegurar a adequada execução do contrato já que o consórcio TPFE-TPFP informou que a obra estava com cronograma atrasado desde a medição nº 14.

Em resposta, a Coordenação de Aquisições do consórcio TPFE-TPFP informou por meio da CI nº 170/2019 que há possibilidade de multa conforme Cláusula Geral do Contrato CGC 49.1 e, que isso exigiria abertura de processo administrativo para apuração dos fatos. Sendo assim, sugeriu que a UGP PROEXMAES II mantivesse comunicações periódicas junto ao consórcio Marquise/Normatel questionando sobre as inconsistências encontradas e medidas mitigatórias para eventuais atrasos na entrega da obra, bem como solicitar junto à SOP o apoio para acompanhamento da obra e das ações mitigatórias, como também as providências tomadas para o andamento da obra.

A auditoria entende que não houve cumprimento da cláusula contratual CGC 49.1, subsidiado pelo art. 86 da Lei Federal nº. 8.666/1993, já que foi evidenciado o atraso do cronograma físico da obra pela SESA, conforme explicitado ao longo do item 7.1 e em sua análise da auditoria aos itens “a”, “b” e “c”, assim, havendo apenas observações e notificações não compatíveis com o cumprimento da cláusula em questão.

Recomendação nº. 240001.01.03.01.002.0720.0017 – Adotar metodologia de cálculo que considere a proporcionalidade dos dias impactados no cronograma, para compor justificativa de aditivo de prazo.

Recomendação nº. 240001.01.03.01.002.0720.0018 – Doravante, a SESA deve solicitar que sejam apresentadas nas justificativas de aditivo de prazo os serviços que estão sendo impactados, bem como os dias do cronograma da obra que estão sendo influenciados por alteração na tributação e reajustes contratuais.

Recomendação nº. 240001.01.03.01.002.0720.0019 – A SOP deverá acompanhar a execução das obras por meio de índices objetivos, de forma a assegurar o cumprimento do cronograma.

Recomendação nº. 240001.01.03.01.002.0720.0020 – Adotar os procedimentos necessários à apuração dos fatos e dos responsáveis pelo atraso da obra, de forma a cumprir os art. 86 da Lei Federal nº. 8.666/1993, bem como o Acórdão do TCE nº. 0846/2018, e em se concluindo pelo afastamento de aplicação de multa, o gestor deverá motivar sua decisão fundamentado em princípios que regem o processo administrativo.

7.2. Planejamento Deficiente Provoca Aditivo de Valor e Danos na Execução da Obra

142. O reajuste de preços está previsto no parágrafo 47 – Reajuste de preços, contido no item D do Contrato – Controle de prazo, em suas Cláusulas Gerais.

143. Conforme Lei Federal nº 8.666/1993, art. 65, § 8º, tem-se que:

§ 8º A variação do valor contratual para fazer face ao reajuste de preços previsto no próprio contrato, as atualizações, compensações ou penalizações financeiras decorrentes das condições de pagamento nele previstas, bem como o empenho de dotações orçamentárias suplementares até o limite do seu valor corrigido, não caracterizam alteração do mesmo, podendo ser registrados por simples apostila, dispensando a celebração de aditamento.

144. A auditoria analisou sete processos relacionados aos aditivos de valores, dos quais dois deles são referentes aos reajustes (VIPROC Nºs 6072856/2018 e 06062002/2019), dois referentes à impermeabilização (VIPROC Nºs 6385250/2018 e 00459379/2020) e três referentes à inclusão da Hemodinâmica (VIPROC Nºs 03306334/2019, 09003350/2019 e 00337621/2020).

145. Dentre os processos analisados, tem-se que, até a finalização do Relatório Preliminar, somente os processos de aditivos referentes aos reajustes foram concedidos. Com relação ao aditivo de valor que trata do serviço de impermeabilização, esse foi negado pela SESA, enquanto o aditivo de valor relacionado à inclusão da área de Hemodinâmica, esse se encontrava em andamento.

146. Na análise dos processos de aditivo de valor referente à impermeabilização, a auditoria constatou que a justificativa apresentada pelo executor para a concessão do aditivo de impermeabilização citado foi que o projeto licitado apresentava deficiência.

147. No entanto, a auditoria entende que a previsão da impermeabilização das lajes, varandas, locais sob os telhados, utilização de manta dupla para lajes de grande extensão e do reforço de impermeabilização das lajes expostas ao sol, é de responsabilidade do Consórcio Marquise/Normatel, tendo em vista que pelo regime de empreitada integral não há previsão de aditivos por erros no orçamento, ainda mais pelo fato de que o Contratado é o responsável pela elaboração dos projetos e execução da obra, corroborando assim com o entendimento da SESA para a negativa do aditivo.

148. Em que pese constar no Diário de Obras do dia 01/04/2020 a citação da aprovação do aditivo de impermeabilização pela SOP, inclusive com autorização e lançamento do orçamento no SIGSOP, tal pleito já havia sido negado pela SESA, tendo-se por base o Parecer Nº 010/2018 (VIPROC Nº. 7661367/2018) emitido pela Supervisora. Cabe destacar que, quando da visita à obra, a auditoria verificou que esses serviços não foram realizados por

completo, tendo sido informado para a auditoria que os serviços seriam realizados quando da celebração do aditivo.

149. Ressalte-se que a execução incompleta da impermeabilização estava ocasionando danos aos serviços já executados, como por exemplo danos nos serviços de forro de gesso e pintura, como mostra o Relatório de Acompanhamento Específico (VIPROC Nº. 02410750/2020).

150. Dessa forma, constatou-se a necessidade tempestiva de execução do serviço de impermeabilização, uma vez que a estrutura estava sob efeito de intempéries, podendo prejudicar a integridade física das estruturas expostas, com responsabilidade futura da própria construtora.

151. Vale ressaltar que consta no parágrafo 49.1 das Cláusulas Especiais do Contrato (CEC) a previsão de multa para serviços não executados perfeitamente de acordo com as especificações técnicas e para serviços não realizados de forma completa.

152. Em que pese até o fechamento do Relatório Preliminar de Auditoria não tivesse sido celebrado aditivo de valor, a auditoria constatou que a SESA havia solicitado suplementação do MAPP relativo à obra do HRVJ, por meio do processo VIPROC Nº. 01694592/2020 (item 3099), no valor de R\$7.094.219,43. No entanto, fora concedido para a SESA R\$9.666.990,14, havendo um valor excedente do pedido em R\$2.572.770,71. Em reunião com a SESA, em 17/04/2020, o gestor da UGP/SESA não soube explicar o porquê de esse valor ter sido superior ao requisitado.

153. Destaca-se que a formalização de aditivo de valor para impermeabilização, pleiteado pelo Consórcio Marquise/Normatel, pode ensejar superfaturamento, uma vez que não há respaldo legal para sua concessão.

154. Dessa forma, foi solicitada manifestação da SESA e da SOP acerca:

- a) Da não execução tempestiva da impermeabilização;
- b) Da demonstração da reparação dos danos apresentados no Relatório de Acompanhamento Específico (VIPROC Nº. 02410750/2020);
- c) Do valor de R\$2.572.770,71 excedente ao pedido de suplementação do MAPP referente à obra auditada; e
- d) Da possível aprovação do aditivo que consta no Diário de Obras do dia 01/04/2020, já que a SESA foi assertiva sobre a não concessão do mesmo.

Manifestação dos Auditados

A SESA se manifestou da seguinte forma (a fls. 08 e 09 – Ofício GABSEC Nº2020/3943)

a) Da não execução tempestiva da impermeabilização;

Inicialmente, reiteramos que a SESA providenciou três notificações a empresa, solicitando a execução do serviço de forma imediata, e uma quarta com a solicitação de apresentação do cronograma de execução com conclusão imediata dos serviços atinentes aos projetos e serviços de impermeabilização, os quais foram contra-argumentados pelo Consórcio construtor. Ressaltamos que, em consonância com o Ofício nº 104/2020/CGE, do dia 06 de julho de 2020, a SESA aplicou advertência verbal, garantindo o direito do Contraditório e da Ampla Defesa.

Destacamos, entretanto, que o Consórcio construtor, ajuizou ação judicial (Processo nº 0241717-65.2020.8.06.0001), no qual foi concedida medida liminar no sentido de *"determinar a suspensão de qualquer cobrança e/ou penalização da Secretaria de Saúde do Estado do Ceará em desfavor do Consórcio Marquise Normatel, que envolva serviços adicionais de impermeabilização"*.

Diante do presente fato, no intuito de evitar danos ao empreendimento, a SESA deu andamento a um Processo administrativo junto a Procuradoria Geral do Estado do Ceará, visando informar a gravidade da situação vivenciada, a fim de adotar as medidas judiciais cautelares cabíveis para obrigar o Consórcio à executar os serviços de impermeabilização imediatamente, ficando a cargo de discussão judicial a responsabilidade de arcar com os valores relativos a esses serviços.

b) Da demonstração da reparação dos danos apresentados no Relatório de Acompanhamento Específico (VIPROC Nº. 02410750/2020);

A SESA solicitou a SOP providências para que a contratada inicie com a maior brevidade a correção dos danos causados a obra.

c) Do valor de R\$ 2.572.770,71 excedente ao pedido de suplementação do MAPP referente à Obra auditada; e

Cabe a SESA somente apresentar a proposta de solicitação de suplementação do MAPP.

d) Da possível aprovação do aditivo que consta no Diário de Obras do dia 01/04/2020, já que a SESA foi assertiva sobre a não concessão do mesmo.

A inclusão no Diário de Obras foi realizada pela SOP.

A SOP se manifestou da seguinte forma (a fls. 04 e 05 – VIPROC Nº09802505/2020)

33.Quanto a não execução tempestiva da impermeabilização, informamos que o Consórcio interpôs ação judicial – Processo nº. 0241717-65.2020.8.06.0001–, sendo concedida, inclusive, antecipação de tutela, em 13/08/2020. Cabe à SESA manifestação e a realização de providências pertinentes para dirimir a questão em tela.

34.Quanto aos danos causados na obra, a SOP não detém ciência da situação em comento.

35.Quanto ao pedido de suplementação do MAPP referente à obra em comento, não cabe à SOP manifestar-se, pois compete à SESA tais solicitações.

36.Versa o relatório de Auditoria sobre a “*possível aprovação do aditivo que consta no Diário de Obras do dia 01/04/2020, já que a SESA foi assertiva sobre a não concessão*”. Destacamos que, apenas, os aditivos devidamente publicados no Portal da Transparência e SAAC são os considerados pela SOP.

Análise da CGE

Em relação não execução tempestiva da impermeabilização (item a) a SOP informou, em sua manifestação, que o consórcio interpôs uma ação judicial referente ao caso e que cabe a SESA a manifestação e providências pertinentes.

A SESA, em sua manifestação, informou que encaminhou quatro notificações solicitando a execução imediata de tais serviços, e que, em consonância, com o ofício nº 104/2020/CGE, aplicou advertência verbal ao consórcio Marquise/Normatel. Informou, também, que há em vigor uma medida liminar em favor do mesmo, suspendendo qualquer cobrança ou penalização referente aos serviços adicionais de impermeabilização. Sendo assim, a SESA deu andamento a um processo administrativo junto à PGE a fim de adotar medidas judiciais cautelares cabíveis para obrigar o consórcio a executar os serviços de impermeabilização imediatamente.

A auditoria entende que há necessidade de realização dos serviços citados de impermeabilização, pois os mesmos são imprescindíveis para manter intacta a estrutura da obra, e que necessita tempestividade de execução para evitar novos danos, além dos mencionados dos serviços já executados.

Por fim, a auditoria compreende que está a cargo da justiça definir a responsabilidade de tais serviços de impermeabilização, bem como o responsável para arcar com o reparo de seus danos na obra devido à falta dos mesmos.

No que se refere à demonstração da reparação dos danos apresentados no Relatório de Acompanhamento Específico (item b), a SESA informou que solicitou à SOP providências para que a contratada inicie com a maior brevidade a correção dos danos mencionados, porém a SOP descreve que não tem ciência dessa situação.

A auditoria, em consulta ao Relatório de Acompanhamento Específico (VIPROC Nº. 02410750/2020), verificou que há danos nos serviços de forro de gesso, pintura e possibilidade de novos danos em outras áreas, e que a SOP teve ciência desses problemas por meio do Ofício GABSEC nº 2020/836, de 5 de março de 2020.

A auditoria entende que a responsabilidade do reparo desses danos, para uma entrega perfeitamente funcional da obra, é do consórcio construtor conforme contrato e suas garantias, bem como demonstrado no item 7.2 deste relatório e ratificado pela supervisora contratada, conforme Relatório de Acompanhamento Específico e pela SESA Ofício GABSEC nº 2020/2243, de 6 de julho de 2020, VIPROC Nº. 05098374/2020. Porém, como dito no item “a” acima, essa situação está a cargo de decisão judicial.

Em relação ao valor de R\$2.572.770,71 excedente ao pedido de suplementação do MAPP referente à obra auditada (item c), a SOP informou que compete à SESA essa manifestação. A SESA informou que é cabível a ela somente apresentar a proposta de solicitação de suplementação do MAPP.

Nada obstante, a SESA não esclareceu a essa auditoria ou obteve respostas do responsável pela concessão desse valor superior reservado no MAPP especificamente no item referente à obra em questão.

Vale ressaltar que em reunião com a SESA, em 17/04/2020, o gestor da UGP/SESA não soube explicar o porquê de esse valor ter sido superior ao requisitado, e que, a auditoria entende que a formalização de aditivo de valor para impermeabilização, nas condições atuais, pode ensejar superfaturamento, uma vez que não há respaldo legal para sua concessão.

No que é referente ***à possível aprovação do aditivo que consta no Diário de Obras do dia 01/04/2020 (item d)***, a SESA se manifestou informando que a inclusão da informação do aditivo no diário de obras foi feita pela SOP, enquanto a SOP informou que apenas os aditivos publicados no Portal da Transparência e SAAC são considerados.

A auditoria verificou que até o momento desta análise da manifestação não foi formalizado o aditivo mencionado. A auditoria entende que o documento “diário de obra” deve retratar a realidade dos acontecimentos extraordinários na obra, bem como ações ocorridas. A SESA não apresentou justificativas do porquê da citação da aprovação do aditivo de impermeabilização pela SOP, mesmo já negado anteriormente, inclusive com autorização para lançamento do orçamento no SIGSOP, como consta no processo VIPROC nº. 03397234/2020, no diário de obras do dia 01/04/2020 e e-mails em anexo ao diário.

Recomendação nº. 240001.01.03.01.002.0720.0021 – A SESA deve acompanhar os trâmites referentes aos serviços de impermeabilização, utilizando ações disponíveis em sua alçada, a fim de acelerar a definição dessas responsabilidades contratuais pela justiça.

Recomendação nº. 240001.01.03.01.002.0720.0022 – A SESA deve usar das suas prerrogativas para evitar maiores danos nos serviços já executados, inclusive com análise de viabilidade quanto à execução da impermeabilização por outra empresa, enquanto aguarda a decisão judicial, caso esse serviço não tenha sido executado.

Orientação nº. 240001.01.03.01.002.0720.007 – A SESA não deve efetuar pagamentos adicionais na obra referente à impermeabilização, a não ser mediante cumprimento de decisão judicial.

Orientação nº. 240001.01.03.01.002.0720.008 – A SOP deve manter nas anotações do diário de obras informações fidedignas relativas a documentos, fatos e ações ocorridas nas obras.

8. ASPECTOS RELACIONADOS À MEDIÇÃO

8.1. *Medições não Contemplam o Certificado de Conformidade Ambiental*

155. Compulsando os Processos da 1ª a 24ª Medição, disponibilizados pelo Consórcio Marquise/Normatel durante visita à obra, pode-se verificar que as medições foram realizadas conforme o que foi disposto no Art. 10º da Instrução Normativa 01/2010 de 17/02/2010, publicada no DOE de 22/02/2010 e que estabelece toda a documentação que deve compor a medição de obras e serviços de engenharia.

156. Com relação ao item XXI do Art. 10º, que trata da apresentação dos demais documentos exigidos no contrato que não são mencionados na IN 01/2010, a auditoria verificou, após análise do Contrato Nº. 938/2017, o descumprimento da Cláusula 43.1 presente nas Condições Especiais do Contrato (CEC), a qual estabelece que:

43.1 - Para o encaminhamento de uma medição à agência contratante, esta deverá estar acompanhada pelo Certificado de Conformidade Ambiental, assinado pelo supervisor ambiental, atestando que todos os serviços referentes a proteção ambiental, acordados para a realização no período referente aquela medição foram executados a contento.

157. Dessa forma, em análise às medições, a auditoria constatou a não apresentação do Certificado de Conformidade Ambiental no processo da medição. Além disso, o Consórcio executante das obras foi solicitado, através da Requisição de Material nº 4 – Consórcio Marquise/Normatel, a apresentar o documento, porém este informou que os Relatórios Ambientais foram devidamente produzidos e que o Contratado vem cumprindo todas as obrigações constantes dos programas ambientais, executando os serviços de proteção ambiental conforme disposições estipuladas no contrato e no ordenamento jurídico, podendo estes trabalhos de proteção ao meio ambiente serem aferidos a cada medição.

158. Ressalte-se que embora a Contratada tenha declarado cumprir a exigência contratual, os Certificados de Conformidade Ambiental não foram apresentados à Equipe de Auditoria pelo Consórcio até o fechamento do Relatório Preliminar desta auditoria.

8.2. Não Apresentação dos Ensaios Comprobatórios da Qualidade dos Serviços

159. Por meio da Requisição nº05 a auditoria solicitou que fossem apresentados os ensaios realizados, de forma a demonstrar a qualidade dos serviços executados, em conformidade com as Especificações Técnicas presentes na Seção VII do Edital de Licitação - Anexo B do Edital - Especificações Técnicas.

160. Em análise aos Processos de Medição (1º ao 24º) cedidos pelo Consórcio Marquise/Normatel, foi verificado que não havia a presença de documentos (Ensaio) que comprovassem a qualidade dos serviços e materiais empregados na obra.

161. Observou-se, ainda, que o Edital e o Contrato firmado dão o direito ao Gerente de Projetos para fiscalizar a qualidade e exigir ensaios extras, caso seja necessário comprovação da qualidade, porém esta auditoria não teve acesso aos documentos que comprovem a realização desses ensaios durante a execução da obra.

162. Dessa forma, foi solicitado à SESA e à SOP esclarecimentos sobre a não apresentação do Certificado de Conformidade Ambiental e dos Ensaio que comprovem a qualidade dos serviços executados e produtos empregados na obra.

Manifestação dos Auditados

A SESA se manifestou da seguinte forma (a fls. 08 e 09 – Ofício GABSEC Nº2020/3943)

A documentação solicitada não foi inserida nas medições, pois era tomado como referência o Checklist da SOP, no qual não eram cobrados estes documentos.

Portanto, após identificação da CGE nos achados de auditoria, foi anexado na medição 29ª os documentos retroativos dos Certificados de Conformidade Ambiental e dos Ensaio de Qualidade, ficando para as demais medições a apresentação mensal dos Certificados de Conformidade Ambiental, conforme cópias em anexo (ver Anexo Item 162).

A SOP se manifestou da seguinte forma (a fls. 04 e 05 – VIPROC Nº09802505/2020)

37. Informamos, desde já, que o Certificado de Conformidade Ambiental tem sido contemplado, conforme documentação em anexo.

38. Quanto à comprovação da qualidade dos serviços executados e dos produtos empregados na Obra, esses estão de acordo com os parâmetros estabelecidos, uma vez que foram medidos, com anuência, inclusive da Supervisora, que autorizou os pagamentos. *Ad argumentandum tantum*, caso houvesse algum vício – qualidade de serviços e produtos empregados –, há possibilidade de correção às expensas da Contratada. Não ensejando nenhum prejuízo ao Erário.

Análise da CGE

Em sua manifestação, a SESA informa que nas medições era seguido o CheckList da SOP e, que após a constatação da CGE passou a anexar às medições os Certificados de Conformidade Ambiental a partir da 29ª medição, e ainda que anexou os Certificados referentes a períodos retroativos nessa mediação. Como comprovação, a SESA enviou juntamente ao Ofício GABSEC nº 2020/3943 de 26 de outubro de 2020, os Relatórios de Meio Ambiente correspondentes ao período de Junho de 2018 a Agosto de 2020.

A SOP, através da sua manifestação (VIPROC Nº. 06370248/2020), ratifica o que foi informado pela SESA em relação aos Certificados de Conformidade Ambiental.

Em análise aos Relatórios apresentados, a equipe de auditoria verificou que as ações desempenhadas contidas nos Relatórios de Meio Ambiente estão condizentes com as ações propostas no Relatório do Sistema de Gestão Ambiental (SGA) do Programa de Expansão e Melhoria da Atenção Especializada em Saúde no Estado do Ceará – PROEXMAES II.

A equipe de auditoria verificou também que o Certificado de Conformidade Ambiental é um documento que atesta que todos os serviços referentes à proteção ambiental, acordados para a realização no período referente àquela medição foram executados a contento, conforme consta na Cláusula 43.1 presente nas Condições Especiais do Contrato (CEC).

Dessa forma, conclui-se que os Relatórios de Meio Ambiente têm a mesma função dos Certificados de Conformidade Ambiental, uma vez que confirmam execução das ações propostas no Relatório do Sistema de Gestão Ambiental (SGA) do Programa de Expansão e Melhoria da Atenção Especializada em Saúde no Estado do Ceará – PROEXMAES II.

Em relação aos ensaios que comprovem a qualidade dos serviços executados e produtos empregados na obra, a SESA manifestou-se informando que apresentou juntamente com a 29ª medição documentos que comprovam a qualidade dos serviços executados e dos produtos empregados na obra. Para isso, encaminhou anexa a sua manifestação cópias dos ensaios de resistência à compressão do concreto, dos ensaios de solos, certificados de qualidade dos

vidros, certificados de qualidade dos aços inox das bancadas e certificados de qualidade dos aços CA50/60 empregados na obra.

A SOP manifestou-se informando que a qualidade dos serviços executados e produtos empregados na obra estão de acordo com os parâmetros estabelecidos e que teve a anuência da Supervisora da obra em suas medições.

A auditoria entende que embora os serviços estejam sendo medidos conforme os parâmetros estabelecidos e que os ensaios necessários para comprovar a qualidade de serviços e materiais estejam sendo realizados, estes devem constar das medições como forma de possibilitar o fácil acesso e a transparência das informações no processo de execução da obra, demonstrando assim que as especificações técnicas estão sendo cumpridas.

Orientação nº. 240001.01.03.01.002.0720.009 – Doravante, exigir da executante do contrato o cumprimento do item XXI do Art. 10º da Instrução Normativa 01/2010 de 17/02/2010, publicada no DOE de 22/02/2010, em relação à apresentação, durante as medições, de documentos exigidos no contrato.

Orientação nº. 240001.01.03.01.002.0720.0010 – Doravante, exigir da executante do contrato, durante as medições, a apresentação dos resultados dos ensaios que comprovem que a qualidade dos serviços executados e que os produtos empregados na obra estão em conformidade com o estabelecido nas especificações técnicas e normas vigentes.

III – CONCLUSÃO

163. Conforme o escopo e os aspectos abrangidos pelos trabalhos de auditoria, foram verificadas constatações a seguir relacionadas, consignadas ao longo deste relatório, que devem ser objeto de adoção de providências para atendimento às respectivas recomendações e orientações por parte dos responsáveis pela Secretaria da Saúde (SESA) e pela Superintendência de Obras Públicas (SOP), sucessora do Departamento de Arquitetura e Engenharia do Estado do Ceará (DAE), conforme a competência:

2.1. Restrição ao Exercício da Atividade de Supervisão e Ausência de Detalhamento da Planilha Orçamentária

3.1. Ausência de Previsão Editalícia para o Comissionamento

4.1. Intempestividade na Viabilização da Infraestrutura Básica e na Aquisição dos Equipamentos

5.1. Execução Concomitante das Fases I (Elaboração dos Projetos) e II (Execução da Obra) Contraria Edital e Acarreta Prejuízo na Execução da Obra

5.2. Intempestividade na Análise dos Projetos pela SESA

6.1. Incompatibilidade na Qualificação Técnica dos Profissionais da Empresa Supervisora no Canteiro de Obras com o Previsto no Contrato e no Termo de Referência

7.1. Justificativas Técnicas para Aditivos de Prazo não são Adequadas

7.2. Planejamento Deficiente Provoca Aditivo de Valor e Danos na Execução da Obra

8.1. Medições não Contemplam o Certificado de Conformidade Ambiental

8.2. Não Apresentação dos Ensaios Comprobatórios da Qualidade dos Serviços

164. Assim, este relatório de auditoria deve ser encaminhado às gestões da SESA e da SOP para a elaboração, no Sistema AVIA, de Plano de Ação para Sanar Fragilidades (PASF), com a finalidade de implementar as recomendações apresentadas, definindo-se responsáveis, recursos e prazos necessários à sua implementação.

165. Ademais, considerando que a SOP é uma autarquia vinculada à Secretaria das Cidades, sugere-se o envio de uma cópia do presente relatório a esse órgão vinculante.

166. Finalmente, tendo em vista o disposto no §3º do Art. 190-A da Constituição Estadual de 1989 c/c o art. 54 da Lei Estadual nº. 12.509, de 06/12/1995 (Lei Orgânica do TCE-CE) o responsável pelo Controle Interno deverá dar ciência das irregularidades constatadas ao Tribunal de Contas do Estado - TCE, sob pena de responsabilidade solidária, momento em que sugerimos que essa ciência se dê por meio do encaminhamento de cópia do presente Relatório de Auditoria.

Fortaleza, 27 de abril de 2021.

Documento assinado digitalmente

Caio Petrônios de Araújo Lopes
Auditor de Controle Interno
Mat. 3000071-4

José Ananias Tomaz Vasconcelos
Auditor de Controle Interno
Mat. 300171-0

Documento assinado digitalmente

José Fernando Frota Cavalcante
Auditor de Controle Interno
Mat. 3000641-0

Revisado, em 15/02/2022, por:

Documento assinado digitalmente

Guilherme Paiva Rebouças
Orientador da Célula Especializada de Auditoria de Obras Públicas
Mat. 3000031-5

Revisado, em 15/02/2022, por:

Documento assinado digitalmente

Emiliana Leite Filgueiras
Articuladora da Coordenadoria de Auditoria Interna
Mat. 3000151-6

Aprovado, em 22/03/2022 por:

Documento assinado digitalmente

Ana Luiza Felinto Cruz
Coordenadora de Auditoria Interna
Mat. 3000651-8

Anexo I – Folha de Ocorrência Nº. 01/2020, de 06/04/2020, retificada

FOLHA DE OCORRÊNCIA DE AUDITORIA

Folha de Ocorrência de Auditoria Nº. 01/2020

Objeto Auditado: Hospital Regional do Vale do Jaguaribe – HRVJ

Destinatário: “Suprimido por exigência legal” - Diretor de Articulação Técnica e Obras Especiais/SOP

“Suprimido por exigência legal”, Coordenador da UGP PROEXMAES II/SESA

Introdução:

1. A Equipe de Auditoria constatou duas desconformidades, sendo: **1- Restrição ao exercício da atividade de Supervisão; 2- Ausência de orçamento detalhado para atestar os serviços executados referente ao contrato nº. 938/2017, cujo objeto é a elaboração de projetos executivos de arquitetura e engenharia, contemplando instalações, fundações e estrutura, detalhamento de planilha orçamentária e execução da obra para Construção do Hospital Regional do Vale do Jaguaribe – HRVJ.**

Situação Encontrada:

2. Em análise ao Diário de Obras e após visita à obra, realizada no período de 09 a 13/03/2020, verificou-se que a empresa Supervisora realizava frequentemente anotações no Diário de Obra relativas à qualidade dos serviços executados, às condições de segurança do trabalho e a outros pontos que careciam de esclarecimentos pelo Consórcio Marquise/Normatel.

3. Observou-se, no entanto, que a Supervisora fez sua última anotação no Diário de Obras em 06/08/2019. Conforme a CI Nº.: 178/2019 2092019 – TEC, de 20/09/2019 (Anexo I), a supervisora comunicou à UGP/SESA reunião ocorrida em 08/08/2019, em que o senhor “Suprimido por exigência legal”, diretor da SOP, determinou que as comunicações a serem estabelecidas entre a supervisora e o Consórcio Marquise/Normatel seriam realizadas por intermédio da SOP, na pessoa do Eng. “Suprimido por exigência legal”, fiscal da SOP, bem como as anotações no Diário de Obras seriam restritas à SOP e ao Consórcio Marquise/Normatel, sendo tal posicionamento corroborado pelo respectivo

diretor da SOP durante Reunião de Alinhamento da Auditoria, realizada na obra na data de 11/03/2020, com a participação de membros da CGE, SESA, SOP, Supervisora (Consórcio TPF Engenharia / TPF Planege Cenor) e Executora (Consórcio Marquise/Normatel).

4. Ademais, conforme Apêndice A (Descrição dos Serviços) do Contrato nº. 659/2018 (Viproc nº. 3717139/2018) - Serviços de Consultoria, celebrado entre a Secretaria de Saúde do Estado do Ceará – SESA e a Supervisora, que faz menção ao Termo de Referência, tem-se que dentre as atividades principais previstas no Escopo dos Serviços de Supervisão está a aprovação do processo de medição. No entanto, o Plano de Trabalho da supervisora menciona que tal atividade não faz parte do escopo. Dessa forma, constatou-se que os processos de medições estão sendo atestados exclusivamente pela SOP sem considerar a análise da supervisora.

5. Diante dessa constatação, a equipe de auditoria solicitou esclarecimentos à Sesa, momento em que a mesma emitiu OF. UGP PROEXMAES II Nº 72/2020, de 26/03/2020 (Anexo II), na qual solicita à supervisora a inclusão do serviço de aprovação das medições no escopo de suas atividades.

6. Ressalta-se que, como a supervisora não teve acesso aos processos de medição tempestivamente, a análise se restringiu à execução da obra sem constatar se o referido serviço foi objeto de medição, o que pode causar retrabalho e comprometimento do desempenho das atividades.

7. Destaca-se que a prática de restrição ao desempenho das atividades de fiscalização pela supervisora pode caracterizar tal ato como práticas proibitivas, tendo o BID a prerrogativa de aplicar desde sanções até o não financiamento de obras. As práticas proibitivas são:

- (i) Uma “prática corrupta” consiste em oferecer, dar, receber ou solicitar, direta ou indiretamente, qualquer coisa de valor para influenciar indevidamente as ações de outra parte;
- (ii) Uma “prática fraudulenta” é qualquer ato ou omissão, incluindo a tergiversação de fatos ou circunstâncias que deliberada ou imprudentemente engane ou tente enganar uma parte para obter benefício financeiro ou de outra natureza ou para evadir uma obrigação;
- (iii) Uma “prática coercitiva” consiste em prejudicar ou causar dano ou ameaçar, prejudicar ou causar dano, direta ou indiretamente, a qualquer parte ou a seus bens para influenciar indevidamente as ações de uma parte;
- (iv) Uma “prática colusiva” é um acordo entre duas ou mais partes efetuado com o intuito de alcançar um propósito impróprio, incluindo influenciar inapropriadamente as ações de outra parte; e
- (v) Uma “prática obstrutiva” consiste em:
 - (aa) destruir, falsificar, alterar ou ocultar deliberadamente evidência significativa para a investigação ou prestar declarações falsas aos investigadores com o fim de obstruir materialmente uma investigação

do Grupo do Banco sobre denúncias de uma prática corrupta, fraudulenta, coercitiva ou colusiva; e/ou ameaçar, assediar ou intimidar qualquer parte para impedir a divulgação de seu conhecimento de assuntos que são importantes para a investigação ou a continuação da investigação, ou (bb) todo ato que vise a impedir materialmente o exercício de inspeção do Banco e dos direitos de auditoria previstos na Subcláusula 3.1(f) a seguir.

8. Quanto à ausência de orçamento detalhado para atestar os serviços executados, verificou-se que as medições não são realizadas por meio de quantitativos presentes em orçamento detalhado da obra. A desconformidade constatada pela Auditoria está em desacordo com o contrato de Execução da Obra Nº. 938/2017, conforme apresentado:

O Objeto do Contrato é a Elaboração de Projetos Executivos de Arquitetura e Engenharia, contemplando Instalações, Fundações e Estrutura, **Planilha Orçamentária** e Execução da Obra para a Construção do Hospital Regional do Vale do Jaguaribe.

A entrega dos serviços se dará em duas fases:

Fase I – Elaboração de Projetos Executivos de Arquitetura e Engenharia, contemplando Instalações, Fundações e Estrutura, **Planilha Orçamentária** – mediante aprova da Secretaria de Saúde do Estado do Ceará.

Fase II – Execução de Obra para a construção do Hospital Regional do Vale do Jaguaribe.

[...]

9. Além disso, conforme ainda o Edital de Licitação, Seção I – Instruções aos Licitantes (IAL) e Seção II – Dados da Licitação (DDL), tem-se que:

Seção I – Instruções aos Licitantes (IAL)

13.1 A Proposta apresentada pelo Licitante deverá incluir o seguinte:

- (a) Proposta do Empreiteiro (no formato indicado na Seção IV);
- (b) Garantia de Manutenção da Proposta, ou Declaração de Manutenção da Proposta, em concordância com a Cláusula 17 da IAL, se exigido;
- (c) **Planilha de Quantidades com Preços;**
- (d) Formulário e Documentos de Informação sobre Qualificação;
- (e) Propostas alternativas, se permitidas; e
- (f) Qualquer outro material que deva ser preparado e apresentado pelos licitantes, conforme especificado nos DDL.

[...]

14.1 O Contrato será para a totalidade dos Projetos, **Planilha Orçamentária** e Obras, conforme descrito na Subcláusula 1.1 das IAL, com base no Cronograma de Atividades (Físico-Financeiro) apresentada pelo Licitante.

[...]

Seção II – Dados da Licitação (DDL):

1.1 Objeto da Licitação

O objeto conterà 02 (duas) fases:

Fase I – Elaboração dos projetos básicos e executivos de arquitetura e

engenharia, contemplando instalações, fundações e estrutura, com base no anteprojeto de arquitetura elaborado pelo Governo do Estado do Ceará, assim como o **detalhamento da planilha orçamentária** da obra do Hospital Regional do Vale do Jaguaribe, no município de Limoeiro do Norte – Ce.

I.I - Serão fornecidos Plantas e Desenhos relativos ao Anteprojeto do HRVJ (Seção VIII) e Orçamento Base (Seção XI) para que sejam elaborados os projetos básicos e executivos de arquitetura e engenharia, **detalhamento da planilha orçamentária** e posteriormente a execução da obra.

I.II. – A responsabilidade pela correta e real elaboração dos projetos básicos e executivos e **detalhamento da planilha orçamentária** para a perfeita execução da obra, é de total responsabilidade da empresa vencedora do certame licitatório.

I.VII. - **Após a entrega dos projetos e da planilha de orçamento**, os mesmos passarão **pelo aprova da Secretaria da Saúde do Estado do Ceará com interveniência do Departamento de Arquitetura e Engenharia.** (grifos nossos)

10. Dessa forma, tem-se que o detalhamento da planilha orçamentária é um documento que integra o Objeto do Contrato e que deve ser entregue na execução da Fase I do Contrato, necessitando, ainda, do aprova da SESA com a interveniência da SOP.

11. Ressalta-se que a Planilha Orçamentária com as quantidades representa a base para o acompanhamento da Fase II, devendo inclusive ser utilizada nas medições dos serviços contratados nessa fase.

12. Durante a visita à obra foi verificado que as medições estavam sendo realizadas exclusivamente por meio de uma Estrutura Analítica de Projeto - EAP, considerando apenas percentuais executados de cada serviço, sem que esse serviço tenha sido quantificado e demonstrado através de uma planilha de orçamento detalhada.

13. Além disso, não há resguardo editalício ou contratual para utilização da EAP, uma vez que o instrumento utilizado para apropriação dos quantitativos da obra deveria ser a Planilha Orçamentária.

14. Durante a visita à obra a equipe de auditoria, conjuntamente com a SOP, Supervisora e Consórcio Marquise/Normatel, fez o levantamento de sete serviços com maior materialidade, constantes da última medição aprovada (25ª Medição), com o intuito de verificar em campo se era possível apropriar os respectivos serviços por meio da EAP.

15. Ao final, foi unânime que por meio da EAP não é possível apropriar os serviços executados na obra. Cita-se o caso de “Instalação dos Quadros do Setor 3 do 3º pavimento”, que constava a medição de 5% desse serviço. Em análise ao projeto verificou-se a existência de um total de 9 quadros nesse setor, então 5% desse valor

corresponderia a 0,45 quadro instalado, sendo um item impossível de ser divisível em unidade menor que 1.

16. Destaca-se que a UGP/SESA solicitou por várias ocasiões a apresentação da planilha orçamentária e questionaram a legalidade quanto ao uso da EAP, conforme constante em Atas de Reunião, demonstradas no Quadro 1:

Quadro 1 – Solicitação de apresentação da planilha orçamentária realizados pela SESA

Data	Teor
22/02/2019	10. A UGP/SESA solicitou ao Consórcio Construtor a planilha de quantidades da obra do HRVJ, conforme edital. O Consórcio Construtor informou que internalizará a solicitação e retornará com feedback após alinhamento interno.
27/03/2019	11. A UGP/SESA novamente solicitou ao Consórcio Construtor a planilha da obra do HRVJ, conforme Edital. O Consórcio Construtor informou que fornecerá a planilha até 03/05/19.
20/05/2019	10. A UGP/SESA PROEXMAES II reiterou a necessidade de apresentação dos quantitativos na medida em que ocorra a aprovação dos Projetos Executivos. O Consórcio informou que irá realizar a entrega dos quantitativos atendendo à exigência contratual.
27/05/2019	1. Iniciada a reunião com os esclarecimentos de “ <i>Suprimido por exigência legal</i> ”, solicitando esclarecimentos sobre a metodologia de pagamento e documentos necessários para efetivação do mesmo, principalmente quanto à comprovação dos valores medidos pelo fornecimento de materiais. [...] 3. “ <i>Suprimido por exigência legal</i> ”, explicou que há dúvidas sobre a possibilidade de pagamento de aquisição de materiais sem a execução dos serviços. [...] “ <i>Suprimido por exigência legal</i> ”, solicitou a entrega do processo que inclui a aprovação da EAP utilizada no contrato do Consórcio Construtor. 4. Ficou acertado que nas medições futuras, a partir da 17ª medição, não serão incluídas nem medidas aquisições, portanto não há necessidade do envio de Notas Fiscais, até que sejam esclarecidos os procedimentos com o envio do processo de aprovação da EAP.

Fonte: Atas de Reuniões do HRVJ

17. Mesmo diante de todas essas demandas e da exigência legal, o Consórcio Construtor não apresentou a planilha orçamentária nem tampouco as composições dos serviços, comprometendo assim o acompanhamento e controle das obras, principalmente no que concerne ao atesto das medições.

18. Por fim, em face da gravidade da situação, quanto à ausência de aprovação do processo de medição, à restrição ao desempenho da atividade de fiscalização pela

Supervisora e de planilha orçamentária, como elemento essencial para averiguar a execução dos serviços constantes nos processos de medição, com caracterização de possível dano ao erário, a SESA juntamente com a SOP deverá atender às recomendações a seguir apresentadas.

Recomendação 1: Assegurar que a supervisora possa desempenhar todas as suas atribuições legalmente impostas, inclusive o livre acesso às anotações no Diário de Obras, tratativas diretamente com o Consórcio Marquise/Normatel e a SOP e à disponibilização tempestiva do processo de medição, sendo seu aprova indispensável para o pagamento da respectiva medição.

Prazo de Execução: Imediato.

Recomendação 2: Exigir do Consórcio Marquise/Normatel a apresentação de Planilha Orçamentária, de modo que os pagamentos dos projetos aprovados e dos processos de medições estejam condicionados a sua apresentação, conforme exigência editalícia e contratual.

Prazo de Execução: Imediato.

Manifestação da Unidade (Apresentar as ações para atendimento às recomendações):

Análise da CGE:

Fortaleza, 06 de abril de 2020.

Caio Petrônios de Araújo Lopes
Auditor de Controle Interno
Mat. 3000071-4

José Fernando Frota Cavalcante
Auditor de Controle Interno
Mat. 3000641-0

José Ananias Tomaz Vasconcelos
Auditor de Controle Interno
Mat. 3000171-5

De acordo

Guilherme Paiva Rebouças
Orientador da Célula Especializada de Auditoria de
Obras Públicas
Mat. 3000031-5

Emiliana Leite Filgueiras
Coordenadora de Auditoria Interna, respondendo
Mat. 3000151-6