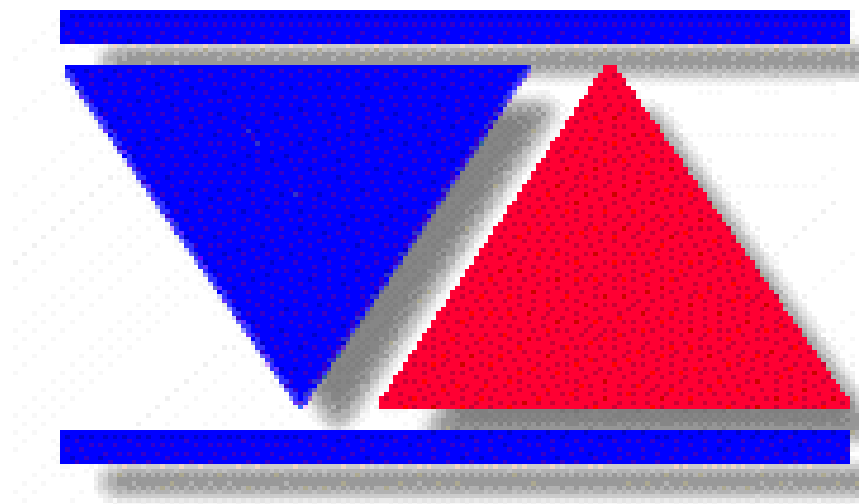

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA (TCE/BA)
7ª COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
GERÊNCIA DE AUDITORIA 7C



RELATÓRIO DE INSPEÇÃO

**PROGRAMA DE FORTALECIMENTO DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE NA REGIÃO
METROPOLITANA DE SALVADOR (PROSUS)
ACORDO DE EMPRÉSTIMO BID Nº 3262/OC-BR**

JANEIRO A NOVEMBRO DE 2017

ÍNDICE

1 IDENTIFICAÇÃO DO TRABALHO.....	03
2 INFORMAÇÕES SOBRE A UNIDADE JURISDICIONADA (UJ).....	03
3 INFORMAÇÕES DO PROJETO CO-FINANCIADO	03
4 INTRODUÇÃO E OBJETIVO.....	04
5 ESTRUTURA ORGANIZACIONAL.....	05
6 ESCOPO, PROCEDIMENTOS E FONTES DE CRITÉRIO.....	05
7 RESULTADO DA AUDITORIA.....	08
8 CONCLUSÃO.....	21
ABREVIATURAS.....	22

1 IDENTIFICAÇÃO DO TRABALHO

Natureza: Auditoria de Obras Públicas
Ordem de serviço (nº): 102/2017
Período Abrangido: Janeiro a novembro de 2017

2 INFORMAÇÕES SOBRE AS UNIDADES JURISDICIONADAS (UJs)

Denominação: **Secretaria da Saúde (SESAB)**
Natureza Jurídica: Órgão da Administração Direta
Endereço: Avenida 4, 400, Plataforma 6, CAB, CEP 41450-300, Salvador/BA

Dirigente máximo: **Fábio Vilas Boas Pinto**
Cargo: Secretário de Saúde
Período da gestão: Desde 05 de janeiro de 2015
Endereço: Av. Sete de Setembro, 2152, Ap. 2002, Vitória CEP 40080-001, Salvador/BA
CPF: 384.411.955-87
E-mail: fabio.vilasboas@saude.ba.gov.br

Denominação: **Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (CONDER)**
Natureza Jurídica: Empresa Pública
Endereço: Av. Edgar Santos, 936 - Narandiba - CEP: 41.192-005 - Salvador-BA / Tel.: (71) 3117-3400

Dirigente máximo: **José Lúcio Lima Machado**
Cargo: Presidente
Período da gestão: A partir de 01/01/2015
Endereço: Rua Manoel Gomes Mendonça - Lot. Pituba Ville, 305. Ed. Fr. Schubert, Pituba. CEP 41.810-820. Salvador/BA.
CPF: 056.030.725-04
E-mail: jose.machado@conder.ba.gov.br

3 INFORMAÇÕES DO PROJETO CO-FINANCIADO

Acordo de Empréstimo 3.262/OC-BR
Programa: Programa de Fortalecimento do Sistema Único de Saúde da Região Metropolitana de Salvador

	(PROSUS).
Objetivo:	Melhorar as condições de saúde da população do Estado da Bahia, especialmente da Região Metropolitana de Salvador (RMS).
Recursos Envolvidos:	US\$285.000.000,00 , sendo US\$200.000.000,00 financiados pelo BID e US\$85.000.000,00 de contrapartida do Estado
Data de Assinatura	30/12/2014
Período de Execução:	30/12/2014 a 30/12/2019
Área de Abrangência:	O Projeto abrangerá a Região Metropolitana de Salvador
Gestor do Projeto (UGP):	Maria Tereza de Carvalho Braga (CPF: 387.694.765-00) (Coordenadora Geral)

4 INTRODUÇÃO E OBJETIVO

Em conformidade com a Resolução nº 160/2016, que aprovou o Plano de Diretrizes do Tribunal de Contas do Estado da Bahia (TCE/BA) para o exercício de 2017, em cumprimento à Programação Anual para o referido exercício e de acordo com a Ordem de Serviço nº 102/2017, expedida pela 7ª Coordenadoria de Controle Externo, foi realizada a auditoria de acompanhamento de contratos das obras públicas sob a responsabilidade do Programa de Fortalecimento do Sistema Único de Saúde da Região Metropolitana de Salvador (PROSUS), no período de janeiro a setembro de 2017.

O objetivo da auditoria foi avaliar a economicidade, razoabilidade e legalidade dos contratos pactuados pelo PROSUS, abrangidos pelo período da auditoria, com o intuito de fundamentar o opinativo sobre a regularidade na aplicação dos recursos públicos, bem como do cumprimento das disposições legais pertinentes e efetividade dos controles internos existentes.

O objetivo geral do PROSUS é melhorar as condições de saúde da população do Estado da Bahia, especialmente da Região Metropolitana de Salvador (RMS). Deverá ser alcançado por meio da organização de uma rede integrada de serviços de saúde com foco na Atenção Primária à Saúde (APS) como porta de entrada para ampliar o acesso, a qualidade, a continuidade e a eficiência dos serviços do Sistema Único de Saúde (SUS).

A execução do Programa e a utilização dos recursos do empréstimo outorgado pelo Banco, estão a cargo da SESAB. A Unidade Gestora de Projeto (UGP), diretamente

subordinada ao Gabinete do Secretário da SESAB, é a responsável pela coordenação e execução do Projeto.

O custo total do Programa é de US\$285,000,000.00 (duzentos e oitenta e cinco milhões de dólares), sendo financiados até US\$200,000,000.00 (duzentos milhões de dólares) pelo Banco. O valor dos recursos adicionais ao empréstimo, estimado em US\$85,000,000.00 (oitenta e cinco milhões de dólares), está sendo aportado pelo Estado da Bahia.

5 ESTRUTURA ORGANIZACIONAL

A SESAB, órgão responsável pela execução do Programa, tem como objetivos a formulação da política estadual de saúde, a gestão do Sistema Estadual de Saúde e a execução de ações e serviços para promoção, proteção e recuperação da saúde, em consonância com as disposições da Lei Federal nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, que constitui o Sistema Único de Saúde (SUS).

O modelo de gestão e execução do Programa, criado para o PROSUS pela Portaria nº 654/2016 – SESAB, é constituído por três instâncias complementares: Nível Estratégico e Decisório; Nível de Coordenação, Gestão e Execução; e Nível de Apoio Técnico e Administrativo à Execução.

Deste modo, foi criada a Unidade de Apoio Técnico Externo à UGP – Empresa de consultoria especializada no apoio ao gerenciamento do Projeto e de serviços de supervisão de obras, inclusive ambiental e de auditoria externa, que providenciou as informações requeridas por esta auditoria.

Conforme Relatório de Auditoria emitido quando da execução da Ordem de Serviço nº 017/2017 (TCE/002751/2017), a estrutura administrativa é compatível com as atividades de execução do Projeto, no que se refere aos equipamentos e ao espaço físico da UGP.

6 ESCOPO, PROCEDIMENTOS E FONTES DE CRITÉRIO

Os exames foram realizados na extensão devida, de acordo com a metodologia indicada no Manual de Auditoria de Obras Públicas do TCE/BA em conjunto com o Manual de Auditoria deste Tribunal, em conformidade com as Normas de Auditoria Governamental (NAGs) aplicadas ao Controle Externo Brasileiro e recomendadas pelo Instituto Rui Barbosa (IRB) e pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas (ATRICON), compreendendo (a) planejamento dos trabalhos; (b) constatação, com base em testes, das evidências e dos registros que suportam os

valores e as informações apresentadas; e (c) verificação da observância às normas aplicáveis.

A auditoria abrangeu a área de Obras e Serviços de Engenharia, tendo por escopo a análise dos contratos firmados pelo PROSUS, na perspectiva de fundamentar uma opinião sobre os orçamentos e a execução desses contratos no período abrangido, acompanhando os serviços executados.

Para selecionar os contratos objeto desta auditoria, foram adotados os critérios de materialidade (volume de recursos envolvidos), relevância (aspecto ou fato importante para o alcance dos objetivos, ainda que não seja material ou economicamente significativo) e risco da ocorrência de irregularidades (possibilidade de algo acontecer e ter impacto nos objetivos da unidade gestora).

Os principais procedimentos de auditoria utilizados foram os seguintes:

- Entrevistas;
- Análise documental;
- Exame dos orçamentos das empresas vencedoras dos certames e seus respectivos contratos;
- Conferência de cálculos;
- Exame, conferência e avaliação dos Boletins de Medição e dos Diários de Ocorrência;
- Acompanhamento dos achados de auditorias anteriores (Ordem de Serviço nº 017/2017);
- Visita a canteiros de obras.

As principais fontes de critério utilizadas foram:

- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988;
- Constituição do Estado da Bahia de 1989;
- Lei Complementar Estadual nº 005/91 – Lei Orgânica do TCE;
- Lei Federal nº 4.320/64 – Normas gerais de direito financeiro;
- Lei Federal nº 8.666/93 – Estabelece normas para licitações, contratos e convênios;
- Lei Estadual nº 9.433/05 – Dispõe sobre as licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, compras, alienações e locações no Estado da Bahia;
- Decreto Federal nº 7.983/13 – Estabelece regras e critérios para elaboração do orçamento de referência de obras e serviços de engenharia, contratados e executados com recursos dos orçamentos da União;
- Normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT);

- Manual de Orientações para Elaboração de Planilhas Orçamentárias de Obras Públicas, aprovado em 2014 (Tribunal de Contas da União - TCU);
- Manual de Auditoria Governamental do TCE/BA;
- Manual de Auditoria de Obras Públicas do TCE/BA;
- Orientações Técnicas do Instituto Brasileiro de Auditoria em Obras Públicas (OT IBR) n^{os} 01/2006, 04/2012 e 05/2012;
- Acórdãos do TCU - Plenário n^{os} 618/2006, 749/2010, 2.279/2011, 2.819/2011, 2.859/2013, 2.293/2013; e
- Roteiro de Auditoria de Obras Públicas do Tribunal de Contas da União (TCU), aprovado pela Portaria - SEGECEX n^o 33, de 07/12/2012.

Conforme Plano de Aquisição, encaminhado pela Unidade de Gestão de Projetos (UGP), as obras referentes ao PROSUS encontram-se divididas em Unidades Básicas de Saúde (UBS), Centro de Atenção Psicossocial (CAPS), Policlínicas (CIAS), Academia de Saúde, além do Hospital Metropolitano.

Desse conjunto de obras, até o encerramento dos trabalhos de campo, em 10/11/2017, somente as obras de construção das Policlínicas nos Municípios de Alagoinhas, Valença, Santo Antônio de Jesus, Simões Filho e Feira de Santana já haviam sido contratadas. Dados sobre essas contratações, incluindo valores pagos no período auditado, estão detalhados no Quadro seguinte:

QUADRO 01 – Contratos selecionados para exame pela auditoria

Licitação de origem		Contrato			
n ^o	Objeto	n ^o	Data	Contratada	Valor (R\$)
LPN 001/17	Execução das obras de construção das Policlínicas Tipo II – A, nos Municípios de Santo Antônio de Jesus e Valença.	017/2017	17/04/2017	Consórcio QG-BMV (QG Construções Ltda. e BMV Const. e Incorporações Ltda.)	21.539.446,13
LPN 002/17	Execução das obras de construção de Policlínica Tipo II – A, no Município de Alagoinhas	016/2017	17/04/2017	Consórcio QG-BMV (QG Construções Ltda. e BMV Const. e Incorporações Ltda.)	10.777.369,05
LPN 003/17	Execução das obras de construção das Policlínicas Tipo II – A, nos Municípios de Feira de Santana e Simões Filho.	015/2017	10/04/2017	Consórcio Saúde FSSF (Holtz Engenharia Ltda. e Nordeste Engenharia Ltda.)	22.774.734,51

Fonte: Termos de Contatos e Sistema Mirante do TCE, acessado em 06/12/2017.

Nota: LPN (Licitação Pública Nacional)

Vale ressaltar, por oportuno, informação obtida por meio da UGP do PROSUS, quanto à assinatura da Ordem de Serviço para o início das obras de construção do Hospital Metropolitano, em 04/12/2017. Conforme o Contrato n^o 049/2017, firmado entre a Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (CONDER) e a MDP Engenharia, o preço previsto para a execução dos serviços está estimado em R\$114.896.527,75, sendo definido o prazo de um ano para a sua conclusão.

Outrossim, conforme dados do projeto inseridos no site www.saude.ba.gov.br/sobre-a-sesab/prosus, o Hospital tem previsão de atendimento de urgência e emergência e procedimentos de média e alta complexidade em diagnóstico e tratamento, nas especialidades clínica e cirúrgica, em regime ambulatorial e de internação hospitalar, em caráter de urgência e eletivo, além de Unidade de Atenção ao Acidente Vascular Cerebral (UAVC), Centro de Traumas e Serviço de Alta Complexidade em Neurocirurgia.

Considerando a materialidade do volume de recursos a serem aplicados na contratação das referidas obras, foram selecionadas, para análise, a totalidade dos Contratos informados no Quadro 01.

Nossos exames tiveram como principal objetivo a análise das Planilhas Orçamentárias que compõem os anexos dos Editais e os Boletins de Medição emitidos para cada contrato, efetuando, ainda, visita aos canteiros de serviço, precipuamente para:

- Verificar se os itens constantes da Planilha Orçamentária do projeto básico, incluindo materiais e serviços, possuem previsão de quantidades compatíveis com o executado;
- Avaliar a compatibilidade entre os itens de serviço constantes nos Boletins de Medição e aqueles efetivamente executados; e
- Verificar a qualidade dos serviços executados.

No transcurso da execução da auditoria, não foram impostas limitações no tocante ao escopo e ao método utilizado no trabalho, salvo quanto à análise do termo aditivo ao Contrato nº 15/2017, que teve sua publicação realizada após a conclusão dos trabalhos de campo desta Auditoria, conforme descrito no tópico 7.1 deste Relatório, e quanto à ausência de processo administrativo tratando da substituição de itens de serviços contratados, conforme apontado nos tópicos 7.1.1, 7.2.1, 7.3.1 e 7.3.2 deste trabalho.

7 RESULTADO DA AUDITORIA

Concluídos os trabalhos relativos à auditoria de acompanhamento de contratos das obras públicas sob a responsabilidade do PROSUS, abrangendo o período de 01/01 a 30/11/2017, são apresentados a seguir, por contrato, os comentários e observações acerca dos fatos considerados relevantes pela auditoria.

7.1 CONTRATO Nº 015/2017

Originado da Licitação Pública Nacional (LPN) nº 003/2017, o Termo assinado em 10/04/2017 entre a CONDER e o Consórcio Saúde FSSF (Holtz Engenharia Ltda. e

Nordeste Engenharia Ltda.) objetiva a execução das obras de construção das Policlínicas Tipo II – A, nos Municípios de Feira de Santana e Simões Filho, sob regime de empreitada por preço unitário (EPU), pelo valor estimado de R\$22.774.734,51, sendo previstos R\$11.643.698,66 na construção da unidade de Feira de Santana e R\$11.131.035,85 para a de Simões Filho. Conforme a Ordem de Serviço CT No 015/2017, o prazo para execução das obras é de 365 dias consecutivos, contados a partir do 2o dia da sua assinatura.

Primeiramente, cabe registrar que esta auditoria foi informada pela Coordenação do PROSUS que as obras de construção da Policlínica no Município de Simões Filho não haviam sido iniciadas e que Contrato nº 015/2017 estaria sendo objeto de aditamento.

Indagada sobre o assunto por esta auditoria, a Coordenadora Geral da Unidade de Gestão de Projetos informou, por meio do Ofício UGP/PROSUS N° 181/2017, de 29/09/2017:

Em resposta à Solicitação nº DAER 05/2017, vimos informar que o PROSUS firmou o contrato nº 015/17-CONDER para Execução das Obras de Construção das Policlínicas de Feira de Santana e de Simões Filho, por meio da LPN 003/2017. Após o lançamento da LPN, identificou-se um imóvel de propriedade do Estado no município de Simões Filho, situado a Rua A, esquina com Avenida Elmo Serejo de Farias, S/N, que despertou imediato interesse da SESAB devido a sua localização estratégica na região. Cabe destacar que o projeto licitado foi elaborado considerando a única área disponível à época, situado a Via Marginal da BR-324, Km 19,5.

De modo a não atrasar o início da execução das obras em sua totalidade, em 10/04/2017 foi firmado o contrato nº 015/17-CONDER no valor de R\$22.774.734,51, o qual contém em seu escopo a construção de ambas as Policlínicas, autorizando ao contratado a iniciar apenas as obras de Feira de Santana. Ao mesmo tempo, foi realizada uma avaliação do imóvel e um estudo de layout para verificação da possibilidade de implantação de uma Policlínica de mesmo porte no novo local disponibilizado, por meio da realização de uma reforma. Concluiu-se que, além de atender plenamente ao Programa da Policlínica, o orçamento estimado da reforma, em comparação ao valor contratado para a execução da nova construção, representaria uma economia de aproximadamente R\$4,0 milhões.

Além disso, soma-se ao fato de que o novo imóvel disponibilizado possui uma localização privilegiada, já atendido por linhas de transporte público e com acesso viário consolidado. No caso da obra licitada, ainda haveria a necessidade de aporte adicional do Estado, estimado em R\$2,0 milhões, para construção do acesso viário além da melhoria do sistema de transporte público na localidade.

Com a continuidade do desenvolvimento dos estudos e projetos de reforma, também foram realizadas visitas técnicas por parte de consultores do BID da área socioambiental (Luiz Fernando Galli) e de engenharia (Amilton Freire), os quais não tiveram objeção quanto a execução da reforma e implantação da Policlínica de Simões Filho no local.

Desta forma, solicitamos ao BID autorização para realizar aditivo redutor do Contrato nº 015/17-CONDER no valor de R\$11.131.035,85, referente a execução da Policlínica de Simões Filho, o qual emitiu sua não objeção por meio da CBR nº 3368 (anexa).

Sobre o assunto, o BID, em Documento CBR-3368/2017, assinado em 28/09/2017 pelo Especialista Setorial Líder Ian Mac Arthur, informa que não existe objeção da Instituição quanto à execução da reforma e implantação da Policlínica de Simões Filho no novo local, nos seguintes termos:

Reportamo-nos ao Ofício PROSUS N° 173/2017, de 20 de setembro de 2017, mediante o qual Vossa Senhoria encaminha para análise e não objeção do Banco a solicitação para realizar um aditivo redutor do Contrato n° 015/17 CONDER, no valor de R\$11.131.035,85 (onze milhões, cento e trinta e um mil, trinta e cinco reais e oitenta e cinco centavos). Este aditivo se deve à identificação do imóvel de propriedade do Estado localizado no município de Simões Filho para a reforma da policlínica.

A esse respeito, após análise dos motivos apresentados, informamos a Vossa Senhoria que não temos objeção quanto à execução da reforma e implantação da policlínica de Simões Filho no local.

Solicitamos que seja enviada uma cópia do aditivo assinado para atualização do registro PRISM no sistema do Banco.

Posteriormente, em 18/11/2017, foi publicado no Diário Oficial do Estado da Bahia o resumo do 1º Termo Aditivo ao Contrato n° 015/17, que teve por objeto alterar “a meta física com redução do seu preço em R\$11.131.035,85, passando para R\$11.643.698,66 o valor acumulado”.

Considerando que a publicação do termo aditivo retrocitado ocorreu após a conclusão dos trabalhos de campo desta auditoria, em 10/11/2017, não foi possível a análise do processo administrativo que embasou a sua celebração, o que somente será possível no exame auditorial, no âmbito do Contrato de Empréstimo do PROSUS, a ser realizado no exercício de 2018.

Com respeito às obras de construção da unidade de Feira de Santana, conforme dados colhidos do Sistema Mirante, deste Tribunal, no período auditado, foram realizadas cinco medições de serviços, conforme detalhado na Tabela seguinte:

TABELA 01 – Valores empenhados e pagos do Contrato n° 015/2017 no período auditado

Medição		Empenho			Pagamento		
Nº	Período	Nº	Data	Valor	Processo (Nº)	Data	Valor (R\$)
01	12 a 30/04/17	-	-	0,00	-	-	0,00
02	01 a 31/05/17	9359	19/07/2017	470.518,79	3207	20/07/17	470.518,79
03	01 a 30/06/17	11647	22/08/2017	343.009,66	3429	24/08/17	343.009,66
04	01 a 31/07/17	11639	22/08/2017	382.536,61	39182	24/08/17	382.536,61
05	01 a 31/08/17	13410	20/09/2017	602.751,46	45992	21/09/17	602.751,46
Total		-	-	-	-		1.798.816,52

Fonte: Sistema Mirante do TCE, acessado em 06/12/2017.

Ressalta-se que, consoante Ofício DIEP n° 062/2017, de 08/06/2017, da Diretoria de Edificações de Prédios Públicos, não houve serviços a medir no período de 12 a

30/04/2017 na obra de Feira de Santana.

Concluídos os trabalhos referentes ao exame do Contrato em comento, relativo ao período auditado, são apresentados a seguir os achados e fatos significativos observados pela Auditoria.

7.1.1 Execução de serviço em desacordo com as especificações contratuais

Em inspeção realizada no dia 28/09/2017 nas obras de construção da Policlínica Tipo II, no município de Feira de Santana/BA, verificou-se que, na execução do serviço referente ao fechamento (tapume) do canteiro de obra, foi utilizado material divergente daquele previsto nas especificações desse serviço.

Conforme descrito na planilha orçamentária contratual, o serviço de tapume deveria ser executado com chapa OSB¹ com dimensão de 2,20 x 1,22 m e espessura de 10 mm. Da mesma forma, o Boletim de Medição nº 2 indica a execução de 1.000m² de tapume com a referida chapa de madeira, conforme indicado no Quadro a seguir:

QUADRO 02 – Serviço referente ao tapume no Boletim de Medição nº 2

Item	Descrição	Unidade	Quantidade medidas no período
1.1.4.8	Tapume em chapa OSB IP (2,20x1,22m), esp= 10 mm (1 uso) 09142/ORSE	M ²	1.000,00

Fonte: Boletim de Medição nº 2, referente ao Contrato nº 015/2017

Os registros a seguir ilustram a situação encontrada pela Auditoria que verificou a utilização de chapas metálicas para a execução dos tapumes do canteiro da obra:

FIGURA 01 – Tapume com chapa metálica na obra da Policlínica de Feira de Santana



Fotos 01 e 02 - Tapumes executados em chapa metálica, avistando-se, ao fundo, as placas da obra

Fonte: Registros efetuados pela equipe de Auditoria em visita *in loco* no dia 28/09/2017

¹ De acordo com a edição publicada em 2015 do Manual da Construção Industrializada da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI) do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, o painel OSB (*Oriented Strand Board*) corresponde a uma placa estrutural feita de derivados de madeira.

Ainda a respeito da especificação técnica do serviço em questão, o Edital da LPN nº 003/17, em sua Parte 2, Seção 6, que trata dos “Requisitos das Obras”, ao detalhar o serviço de “Tapumes, cercas ou proteções externas ao sítio da obra”, apresenta as seguintes informações:

Unidade: m²

Cálculo em m² do perímetro do terreno vezes a altura da vedação (tapume) especificada.

Os tapumes deverão ter vida útil igual ao tempo do contrato, devendo ser mantidos nas condições iniciais por todo o contrato.

Em nenhuma hipótese cabem quaisquer aditivos a estes itens, salvo diferenças de quantidades em relação a área desta vedação.

(Grifo da Auditoria).

Tais especificações deixam claro, portanto, que não seria cabível qualquer modificação ou aditivo qualitativo com relação ao serviço referente à instalação de tapumes.

Ressalta-se, por oportuno, que, em razão de não haver registros, tanto no Diário de Obra, como no Boletim de Medição nº 02, ou mesmo processo de aditivo ao Contrato com autorização da autoridade competente tratando da substituição do material utilizado no fechamento do canteiro de obra, não foi possível a esta auditoria identificar a motivação, por parte da Contratada, para a alteração feita na execução desses serviços.

Acerca da possibilidade de alteração de serviços previstos nos contratos administrativos, a Lei Federal nº 8.666/1993 assim dispõe:

Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, **com as devidas justificativas**, nos seguintes casos:

I unilateralmente pela Administração:

a) quando houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica aos seus objetivos;

b) quando necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos por esta Lei; [...] (Grifos da auditoria).

Percebe-se, portanto, que a legislação nacional admite alterações contratuais, porém exige que sejam precedidas de justificativas adequadas, sendo realizadas por iniciativa da própria Administração nos casos em que houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica aos seus objetivos.

No caso em tela, além da ausência do registro das modificações das especificações previstas na planilha orçamentária contratada, também não houve a devida formalização de termo aditivo ao Contrato, apresentando, por meio de planilha

analítica, o comparativo de preços unitários de serviços e/ou materiais inicialmente contratados e suprimidos, com aqueles efetivamente executados, para que fosse possível uma comparação entre os custos totais de cada solução.

A substituição de especificação de materiais sem a devida justificativa e formalização do processo, demonstra fragilidades no controle e fiscalização da execução do contrato em comento. Ademais, tal situação tem o efeito de proporcionar, em tese, um lucro ou prejuízo indevido para as partes contratantes, tendo em vista que o preço do novo serviço pode ser maior ou menor que o previsto inicialmente.

Neste sentido, recomenda-se, ao PROSUS, como também à CONDER, como responsável pela fiscalização do Contrato, um maior rigor na observância às especificações dos serviços acordados e no registro de alterações perpetradas, se devidas, procedendo-se aos aditamentos previstos na legislação, acompanhados das fundamentações pertinentes.

7.2 CONTRATO Nº 016/2017

Originado da LPN nº 002/2017, o Termo assinado em 17/04/2017 entre a CONDER e o Consórcio QG-BMV (QG Construções Ltda. e BMV Construções e Incorporações Ltda.) tem como objeto a execução das obras de construção da Policlínica Tipo II – A, no Município de Alagoinhas, sob regime de EPU, pelo valor estimado de R\$10.777.369,05. Conforme a Ordem de Serviço CT nº 015/2017, o prazo para execução das obras é de 365 dias consecutivos, contados a partir do 2º dia da sua assinatura.

Com respeito às obras de construção da unidade de Alagoinhas, conforme dados colhidos do Sistema Mirante, deste Tribunal, no período auditado, foram realizadas cinco medições de serviços, conforme detalhado na Tabela seguinte:

TABELA 02 – Valores empenhados e pagos do Contrato nº 016/2017 no período auditado

Medição		Empenho			Pagamento		
Nº	Período	Nº	Data	Valor (R\$)	Processo (Nº)	Data	Valor (R\$)
01	20 a 30/04/17	9324	19/07/2017	519.643,40	2578	20/07/2017	519.643,40
02	01 a 31/05/17	9316	19/07/2017	287.390,76	2952	20/07/2017	287.390,76
03	01 a 30/06/17	11655	22/08/2017	421.108,83	3564	24/08/2017	32.846,49
04	01 a 31/07/17	11655	22/08/2017	421.108,83	3564	31/08/2017	388.262,34
05	01 a 31/08/17	12740	06/09/2017	166.153,40	39612	15/09/2017	166.153,40
Total	-	-	-	-	-	-	1.394.296,39

Fonte: Sistema Mirante do TCE, acessado em 06/12/2017.

Concluídos os trabalhos referentes ao exame do Contrato em comento, relativo ao período auditado, são apresentados a seguir os achados e fatos significativos observados pela Auditoria.

7.2.1 Execução de serviço em desacordo com as especificações contratuais

Analogamente à situação encontrada na obra de construção da Policlínica tipo II – A do Município de Feira de Santana, a inspeção *in loco* realizada no dia 28/09/2017, nas obras de construção da Policlínica no Município de Alagoinhas/BA, na execução do serviço referente ao fechamento (tapume) do canteiro de obra, constatou-se a utilização de material divergente daquele previsto nas especificações desses serviços.

Conforme descrito na planilha orçamentária contratual, o serviço de tapume deveria ser executado com chapa OSB, com dimensão de 2,20 x 1,22 m e espessura de 10 mm. Da mesma forma, o Boletim de Medição nº 1 indica a execução de 900 m² de tapume com a referida chapa de madeira, conforme indicado no Quadro a seguir:

QUADRO 03 – Serviço referente ao tapume no Boletim de Medição nº 1

Item	Descrição	Unidade	Quantidade medidas no período
1.1.4.8	Tapume em chapa OSB IP (2,20x1,22m), esp= 10 mm (1 uso) 09142/ORSE	M ²	900,00

Fonte: Boletim de Medição nº 1, referente ao Contrato nº 016/2017

Os registros a seguir ilustram a situação encontrada pela auditoria:

FIGURA 02 – Tapume com chapa metálica na obra da Policlínica de Alagoinhas



Fotos 01 e 02 - Tapumes executados em chapa metálica, avistando-se, ao fundo, as placas da obra

Fonte: Registros efetuados pela equipe de Auditoria em inspeção *in loco* no dia 28/09/2017

Tratando-se de situação similar àquela apontada nas obras do Município de Feira de Santana no tópico anterior (7.1.1), cabem, portanto, ao presente contrato, as mesmas considerações no que diz respeito a critério de auditoria, conclusões e recomendações ao PROSUS e à CONDER, como responsável pela fiscalização do Contrato.

7.3 CONTRATO Nº 017/2017

Originado da LPN nº 001/2017, o Contrato assinado em 10/04/2017 entre a CONDER e o Consórcio QG-BMV (QG Construções Ltda. e BMV Const. e Incorporações Ltda.) tem como objeto a execução das obras de construção das Policlínicas Tipo II – A nos Municípios de Santo Antônio de Jesus e Valença, sob regime de EPU, pelo valor estimado de R\$21.539.446,13, sendo previstos R\$11.041.614,94 na construção da unidade de Santo Antônio de Jesus e R\$10.497.831,19 para a unidade de Valença. Conforme a Ordem de Serviço CT Nº 017/2017, o prazo para execução das obras é de 365 dias consecutivos, contados a partir do 2º dia da sua assinatura.

Com respeito às obras de construção da unidade de Santo Antônio de Jesus e Valença, conforme dados colhidos do Sistema Mirante, deste Tribunal, no período auditado, foram realizadas quatro medições de serviços, conforme detalhado na Tabela seguinte:

TABELA 03 – Valores empenhados e pagos do Contrato nº 017/2017 no período auditado

Medição		Empenho			Pagamento		
Nº	Período	Nº	Data	Valor (R\$)	Processo (Nº)	Data	Valor (R\$)
01	20 a 30/04/17	9340	09/07/2017	872.629,07	2577	20/07/2017	872.629,07
01		11426	18/08/2017	168.201,06	2574	24/08/2017	1.913.459,20
02	01 a 31/05/17	9332	19/07/2017	516.674,29	2956	20/07/2017	477.768,72
02		9332	19/07/2017	516.674,29	2956	28/07/2017	38.905,57
02		11418	18/08/2017	104.549,97	2955	24/08/2017	104.549,97
03	01 a 30/06/17	11620	22/08/2017	346.745,11	3578	24/08/2017	346.745,11
04	01 a 31/07/17	12759	06/09/2017	28.765,35	39652	15/09/2017	28.765,35
04		12708	06/09/2017	168.632,77	41904	15/09/2017	168.632,77
Total	-	-	-	-	-	-	3.951.455,76

Fonte: Sistema Mirante do TCE, acessado em 06/12/2017.

Do exame perpetrado, são apresentados a seguir os fatos significativos observados por esta auditoria.

7.3.1 Execução de serviços em desacordo com as especificações contratuais

Em inspeção *in loco* realizada no dia 05/10/2017 ao canteiro das obras de construção de Policlínica Tipo II, nos municípios de Santo Antônio de Jesus/BA e Valença, verificou-se que a construção das instalações provisórias, não haviam sido observadas as especificações desses serviços previstas na planilha orçamentária licitada. No caso da unidade de Santo Antônio de Jesus, também os serviços referentes ao tapume de fechamento do canteiro foram realizados em desacordo com as especificações.

Consoante a planilha orçamentária contratual e os boletins de medição indicam, com relação à Policlínica de Santo Antônio de Jesus, a execução de tapumes de fechamento do canteiro deveriam ser em chapa OSB. Por sua vez, os documentos de medição dos serviços desta unidade, bem como na Policlínica do município de Valença, descrevem que a execução de escritório, almoxarifado, refeitório, sanitário e vestiário do canteiro de obra deveriam ser executados em chapa de madeira compensada, conforme detalhado na Tabela seguinte:

TABELA 04 – Itens referentes aos serviços iniciais do canteiro

Em R\$

Item	Descrição	Unidade	Quantidade	Preço Unitário	Valores Medidos
1.1.4.8	Tapume em chapa OSB IP (2,20x1,22m), esp= 10 mm (1 uso) 09142/ORSE	M ²	1.222,46	52,05	63.629,04
1.1.4.3	Execução de escritório em canteiro de obra em chapa de madeira compensada, não incluso mobiliário e equipamentos. af_02/2016	M ²	30,00	720,53	21.615,90
1.1.4.4	Execução de almoxarifado em canteiro de obra em chapa de madeira compensada, incluso prateleiras. af_02/2016	M ²	80,00	623,82	49.905,60
1.1.4.5	Execução de refeitório em canteiro de obra em chapa de madeira compensada, não incluso mobiliário e equipamentos. af_02/2016	M ²	80,00	485,42	38.833,60
1.1.4.6	Execução de sanitário e vestiário em canteiro de obra em chapa de madeira compensada, não incluso mobiliário. af_02/2016	M ²	50,00	705,62	35.281,00
1.2.4.3	Execução de escritório em canteiro de obra em chapa de madeira compensada, não incluso mobiliário e equipamentos. af_02/2016	M ²	30,00	720,53	21.615,90
1.2.4.4	Execução de almoxarifado em canteiro de obra em chapa de madeira compensada, incluso prateleiras. af_02/2016	M ²	80,00	623,82	49.905,60
1.2.4.5	Execução de refeitório em canteiro de obra em chapa de madeira compensada, não incluso mobiliário e equipamentos. af_02/2016	M ²	80,00	485,42	38.833,60
1.2.4.6	Execução de sanitário e vestiário em canteiro de obra em chapa de madeira compensada, não incluso mobiliário. af_02/2016	M ²	50,00	705,62	35.281,00
					354.901,24

Fonte: Boletins de Medição nº 1, 2 e 4, referentes ao Contrato nº 017/2017

Nota: Os itens iniciados com 1.1 referem-se à Policlínica de Santo Antônio de Jesus e os iniciados por 1.2 referem-se à unidade de Valença.

Os registros a seguir, feitos no decorrer das vistorias nos dois Municípios, ilustram a situação encontrada pela auditoria:

FIGURA 03 – Tapume com chapa metálica nas obras da Policlínica de Santo Antônio de Jesus



Foto 01 – Placa da Obra



Foto 02 – Tapume executado em chapa metálica

Fonte: Registros efetuados pela equipe de Auditoria em inspeção *in loco* no dia 05/10/2017

FIGURA 04 – Construções provisórias no canteiro de obras



Foto 01 – Vista ao fundo do escritório da obra da Policlínica de Santo Antônio de Jesus em edificação de alvenaria em substituição aos barracões de chapa de madeira compensada



Foto 02 – Construções provisórias da Unidade de Valença substituídas por edificação de alvenaria existente no local.

Fonte: Registros efetuados pela equipe de Auditoria em inspeção *in loco* no dia 05/10/2017

Em virtude da execução dos citados serviços em desacordo com as especificações, requereu-se, por meio da Solicitação nº FLAT 01/2017, de 31/10/2017, esclarecimentos a respeito dos fatos abordados. Em resposta, por meio do Ofício UGP/PROSUS Nº 272/2017, de 28/11/2017, a Coordenadora Geral da UGP se manifestou nos seguintes termos:

Policlínica de Santo Antônio de Jesus

[...]

1.1.4.3 – Execução de escritório em canteiro de obra em chapa de madeira compensada

1.1.4.4 – Execução de almoxarifado

1.1.4.6 – Sanitários e Vestiários

Diante solicitação do TCE para informações a respeito do pagamento dos itens em questão, visto que foi observado que estas estruturas funcionam em uma edificação em alvenaria, esclarecemos que a contratada executou uma reforma para adequar o ambiente às destinações previstas, sem que houvesse acréscimo financeiro, na qual foi feita uma compensação entre esta reforma e a construção do canteiro de obra. Além destes foi executado pela contratada um barracão em madeira que funciona como depósito de materiais também. Vide fotos N°s 06,07 e 08 do anexo 01.

Após finalização da obra, a edificação funcionará como sede administrativa do consórcio da Policlínica, da mesma forma como aconteceu nos municípios de Jequié e Guanambi. O fato de haver uma edificação no local, ser reformada e utilizada como canteiro de obra é mais vantajoso para o Estado pois a mesma fica incorporada ao empreendimento, ao contrário de barracões que são sempre demolidos ao final da obra.

[...]

Policlínica de Valença

1.2.4.3 – Execução de escritório em canteiro de obra em chapa de madeira compensada

1.2.4.4 – Execução de almoxarifado

1.2.4.5 – Execução de refeitório

Diante solicitação do TCE para informações a respeito do pagamento dos itens em questão, visto que foi observado que estas estruturas funcionam em uma edificação em alvenaria, esclarecemos que a contratada executou uma reforma para adequar o ambiente às destinações de escritório e almoxarifado. Esta reforma adequou os ambientes às destinações previstas, sem que houvesse acréscimos financeiros, na qual foi feita uma compensação entre esta reforma e a construção do canteiro de obra. Além destes forma instalados estruturas tipo containers para vestiário. Vide fotos 09, 10, 11, 12 e 13 do anexo 1.

Após finalização da obra, a edificação funcionará como sede administrativa do consórcio da Policlínica, da mesma forma como aconteceu nos municípios de Jequié e Guanambi. O fato de haver uma edificação no local, ser reformada e utilizada como canteiro de obra é mais vantajoso para o Estado pois a mesma fica incorporada ao empreendimento, ao contrário de barracões que são sempre demolidos ao final da obra. (Grifo do original)

A resposta traz uma justificativa para a modificação dos serviços inicialmente previstos, porém não esclarece adequadamente questões relativas aos custos dos serviços de recuperação das edificações existentes, nem trata da documentação tramitada entre o Consórcio e os responsáveis pela fiscalização para dar suporte às alterações da planilha contratada. Verifica-se, portanto, que os serviços foram executados em desacordo com a especificação contratual sem a devida justificativa e formalização do processo. Tal situação é semelhante à apontada nos tópicos **7.1.1** e **7.2.1** deste Relatório de maneira que se aplicam aqui as mesmas considerações, conclusão e recomendações indicadas naquela ocasião.

Neste sentido, recomenda-se, ao PROSUS, como também à CONDER, como responsável pela fiscalização do Contrato, um maior rigor na observância às

especificações dos serviços acordados e no registro de alterações perpetradas, se devidas, procedendo-se aos aditamentos previstos na legislação, acompanhados das fundamentações pertinentes.

7.3.2 Imprecisão no levantamento de serviços das planilhas orçamentárias

A auditoria procedida por este Tribunal no PROSUS, exercícios 2015 e 2016 (TCE/002751/2017), examinou os Editais das Licitações Públicas Nacionais (LPNs) nºs 001, 002 e 003/17, citados anteriormente, e observou que, em relação aos subitens de serviços que compõem o item “002.0003.0003 – Implantação - Fundação - Prédio Principal”, em todas planilhas orçamentárias, havia a mesma previsão de quantitativos de serviços.

Por do meio do Ofício UGP/PROSUS Nº 85/2017, de 20/04/2017, após a apresentação do relatório preliminar da auditoria, a Coordenação da UGP, afirmou:

Quanto a este apontamento, acreditamos que o entendimento do TCE considerou que os serviços de movimentação de terra e alvenaria de pedra fazem parte do item “implantação-fundação prédio principal” quando, na verdade, estes serviços estão nos itens “implantação – movimento de terra” e “implantação-contenção em alvenaria de pedra”, cujos quantitativos variam em função da topografia de cada obra.

Em razão disso, não procede o apontamento, tendo em vista que todos os quantitativos dos serviços do grupo “implantação-fundação prédio principal” **partem do princípio de que o platô do terreno encontra-se pronto e nivelado para receber as fundações**, motivo este que justifica os números iguais para as diferentes policlinicas licitadas.
(Grifo da auditoria).

Acerca da argumentação apresentada, a equipe de auditoria manifestou o seguinte entendimento:

Considerando que foram contratados, pelo Programa, estudos de sondagem e levantamentos topográficos dos terrenos onde serão implantadas as obras em questão, o fato de os quantitativos retrocitados apresentarem valores idênticos em todas as planilhas orçamentárias revelam que as características do solo e o perfil do relevo apurados por meio daqueles levantamentos, não foram levados em consideração pela CONDER quando da mensuração desses quantitativos.

E concluiu:

A imprecisão nos quantitativos de serviços observada pela auditoria demonstra fragilidade, pela CONDER, na elaboração das planilhas orçamentárias das obras licitadas, podendo gerar, por meio de aditamentos, onerosas elevações posteriores em seus futuros contratos. Essa perspectiva tem a seu favor o regime de execução definido pelo PROSUS

para essas licitações, a Empreitada por Preço Unitário (EPU), uma vez que esse regime tem, dentre suas características, a possibilidade de aditamento do acordo firmado até o limite máximo permitido pela legislação, que é de 25% do valor ajustado inicial.

Quando da visita ao canteiro de serviços da obra de construção da Policlínica Tipo II – A no Município de Valença, verificou-se que o tipo de fundação em execução – fundação em estacas metálicas – não guardava compatibilidade em relação àquele previsto na Planilha Orçamentária do Edital – fundação do tipo sapatas –, em virtude de o terreno apresentar nível de cota bastante diferente daquele inicialmente indicado para a implantação, apresentando, ainda, lençol freático em nível alto.

A alteração no tipo de fundação, observada por esta auditoria, vai de encontro à argumentação manifestada pela Coordenação do PROSUS, que afirmava estarem os platôs dos terrenos das obras contratadas prontos e nivelados para receber as fundações, haja vista a necessidade de aterro e compactação do solo para elevação do nível de implantação da obra, observado no terreno onde se encontra a construção da Policlínica de Valença.

Os registros a seguir ilustram as condições do terreno e o tipo de fundação em execução encontrados pela auditoria.

FIGURA 05 – Construções provisórias no canteiro de obras



Foto 01 – Estacas metálicas cravadas aguardando execução do bloco de concreto



Foto 02 – Vista geral das estacas cravadas com e sem blocos de concreto

Fonte: Registros efetuados pela equipe de Auditoria em inspeção *in loco* no dia 05/10/2017

A auditoria observou, também neste caso, a ausência do registro das modificações das especificações previstas na planilha orçamentária contratada, como também do comparativo de preços unitários de serviços e/ou materiais inicialmente contratados e suprimidos, com aqueles efetivamente executados.

Tratando-se de situação similar àquelas apontadas nas obras dos Municípios mencionados nos tópicos anteriores, cabem, portanto, aos contratos em comento, as mesmas considerações no que diz respeito a critério de auditoria, conclusões e recomendações ao PROSUS, e à CONDER, como responsável pela fiscalização desses Contratos.

8 CONCLUSÃO

Concluídos os trabalhos relativos à auditoria de acompanhamento de contratos das obras públicas sob a responsabilidade do PROSUS, abrangendo o período de 01/01 a 30/09/2017, a auditoria observou as seguintes inconformidades:

- 1) Execução de serviço em desacordo com as especificações contratuais (item 7.1.1);
- 2) Execução de serviço em desacordo com as especificações contratuais (item 7.2.1);
- 3) Execução de serviços em desacordo com as especificações contratuais (item 7.3.1);
- 4) Imprecisão no levantamento de serviços das planilhas orçamentárias (Item 7.3.2).

Nos tópicos mencionados, foram feitas recomendações ao PROSUS, como também à CONDER, como responsável pela fiscalização do Contrato, no sentido de haver um maior rigor na observância às especificações dos serviços acordados e no registro de alterações perpetradas, quando devidas, procedendo-se aos aditamentos previstos na legislação, acompanhados das fundamentações pertinentes, na busca de uma maior efetividade na fiscalização e no acompanhamento das obras do Programa.

Outrossim, sugere-se que sejam feitas notificações à Coordenação do PROSUS e ao dirigente máximo da CONDER, para que sejam adotadas as providências necessárias e implementadas ações com vistas a sanar as inconformidades, pendências e deficiências apontadas neste Relatório.

Salvador-BA, 19 de dezembro de 2017.

Marcos André Sampaio de Matos
Coordenador de Controle Externo

Heinz Ulrich Ruther
Gerente de Auditoria

Dalva Andrade Erdens
Auditora Estadual de Controle Externo

Fernando Libório Antunes Teixeira
Auditor de Contas Públicas

ABREVIATURAS

APS	Atenção Primária à Saúde
BDI	Bonificações e Despesas Indiretas
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CAPS	Centro de Atenção Psicossocial
CEREST	Centro de Referência em Saúde do Trabalhador
CIAS	Centro Integrados de Atenção à Saúde
CONDER	Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia
DOE	Diário Oficial do Estado
EPU	Empreitada por Preço Unitário
INTOSAI	Organização Internacional de Instituições Fiscalizadoras Superiores
LPN	Licitação Pública Nacional
PPP	Parceria Público-Privada
PROSUS	Programa de Fortalecimento do Sistema Único de Saúde na Região Metropolitana de Salvador
RMS	Região Metropolitana de Salvador
SEGECEX	Secretaria-Geral de Controle Externo do TCU
SES	Secretaria Estadual de Saúde
SESAB	Secretaria da Saúde do Estado da Bahia
SUS	Sistema Único de Saúde
TCE	Tribunal de Contas do Estado da Bahia
TCU	Tribunal de Contas da União
UBS	Unidade Básica de Saúde
UGP	Unidade de Gestão de Projetos

Quadro de Assinaturas

Este documento foi assinado eletronicamente por:

Marcos Andre Sampaio de Matos
Coordenador de Controle Externo - Assinado em 19/12/2017

Heinz Ulrich Ruther
Gerente de Auditoria - Assinado em 19/12/2017

Dalva Andrade Erdens
Líder de Auditoria - Assinado em 19/12/2017

Ricardo Dantas de Almeida
Auditor de Contas Públicas - Assinado em 19/12/2017

Fernando Liborio Antunes Teixeira
Auditor de Contas Públicas - Assinado em 19/12/2017

Claudio Muricy Torres
Gerente de Auditoria - Assinado em 19/12/2017

Newton Nery dos Santos
Auditor Estadual de Controle Externo - Assinado em 19/12/2017



Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço <https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia>, digitando o código de autenticação: CXMJEYNTMZ