



DIRETORIA DE AUDITORIA E FISCALIZAÇÃO – DIAFI
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA DA GESTÃO MUNICIPAL II – DEAGM II
DIVISÃO DE AUDITORIA DA GESTÃO MUNICIPAL V – DIAGM V

PROCESSO TC Nº	03407/22
UNIDADE GESTORA:	PREFEITURA MUNICIPAL DE GUARABIRA
RESPONSÁVEL:	MARCUS DIOGO DE LIMA
PERÍODO:	2022

RELATÓRIO DE ANÁLISE DE DEFESA

1. Introdução

Este Processo tem como objetivo realizar o acompanhamento da obra de **Reforma e Ampliação do Complexo de Saúde de Guarabira**. O presente documento constitui Relatório de Análise de Defesa, relativo aos argumentos apresentados pelo gestor em peça anexada às fls. 81/121 dos autos. Tal manifestação do jurisdicionado ocorre em função do **primeiro** Relatório de Análise de Defesa apresentado pela Auditoria, às fls. 48/69 do processo. O presente documento **também** inclui informações e imagens mais atualizadas (após diligência *in loco* nas datas de 10 de fevereiro de 2023 e 03 de março de 2023) acerca do andamento da execução dos serviços sob análise. As características e dados principais da obra de reforma e ampliação do **Complexo Municipal de Saúde Prefeito João Pimentel Filho** se encontram no Relatório Inicial (fls. 10/21 dos autos).

2. Análise da Defesa Apresentada

No primeiro Relatório de Análise de Defesa (fls. 48/69 dos autos) foi solicitado ao gestor que fossem apresentadas as Planilhas elaboradas para cada Termo Aditivo pactuado até então no âmbito desta contratação, discriminando, no documento, de forma separada (de acordo com a orientação do TCU), os serviços acrescidos (com os devidos percentuais) e excluídos (com seus respectivos percentuais). Também foi solicitada ao gestor a comprovação da publicação em Diário Oficial de cada Termo Aditivo pactuado.

Entendimento da Auditoria

O gestor apresentou em sua peça de Defesa um Anexo (fls. 84/120) contendo as planilhas e justificativas relativas aos **dois primeiros Termos Aditivos** observados, bem como a **comprovação da publicação dos mesmos em Diário Oficial**.

Registre-se que as planilhas apresentadas pelo gestor **não incluem** o cálculo, em separado, dos acréscimos e decréscimos observados, juntamente com os respectivos percentuais, na forma solicitada pela Auditoria. O gestor deixou de apresentar, também, quaisquer documentos relativos ao Terceiro Termo Aditivo, assinado em 19 de



setembro de 2022.

De outra banda, cabe registrar, desde já, que as últimas diligências realizadas por esta Auditoria revelaram aspectos adicionais acerca dos termos aditivos e reajustamento de preços observados e que merecem o devido comentário em seção à parte deste Relatório, conforme segue.

3. Situação observada quanto aos Termos Aditivos ocorridos até o momento

Após as últimas diligências realizadas e considerando a data de fechamento do presente Relatório (março de 2023), foram observados, para o contrato em análise, **03 Termos Aditivos**. Um quarto Termo Aditivo está em vias de ser publicado. As justificativas e planilhas dos Termos Aditivos de Nº 01 e 02 foram encaminhadas pelo gestor em sua peça de Defesa. A documentação relativa ao Termo Aditivo Nº 03 e Nº 04 se encontra em Achado de Auditoria anexado ao presente Processo (Doc Nº 29208/23). Boa parte da documentação obtida, registre-se, se encontra em pasta compartilhada do Google Drive criada pela Administração por solicitação desta Auditoria desde o início do presente acompanhamento. No entanto, por vezes, ocorrem atrasos ou envio de documentos incompletos, resultando em necessidades específicas do encaminhamento de tais informações para fins de análise, casos em que a Auditoria se pronuncia mediante envios ao gestor de ofícios de solicitação de documentos/esclarecimentos.

Seguem os dados gerais dos Três Termos Aditivos já pactuados.

1º Termo Aditivo

Data: 08 de julho de 2022 (sete meses após o início da execução do contrato).

Objeto: Acréscimo de **R\$ 153.104,64** ao valor inicialmente contratado (R\$ 3.106.045,36), resultando em um aumento da ordem de **4,93%** sobre o valor original.

2º Termo Aditivo

Data: 19 de setembro de 2022 (dois meses após o 1º Termo Aditivo).

Objeto: Acréscimo de **R\$ 304.713,64** (9,81% sobre o valor original).

3º Termo Aditivo

Data: 02 de dezembro de 2022 (três meses após o 1º Termo Aditivo e um ano após o início das obras).

Objeto: Acréscimo de **R\$ 146.996,48** (4,73% sobre o valor original).

O contrato, após a assinatura desses três primeiros Termos Aditivos, passou de R\$ 3.106.045,36 para **R\$ 3.710.860,12**, um aumento de **19,47%**.

O quarto Termo Aditivo ao contrato, em vias de ser publicado, tem como objeto o acréscimo de **R\$ 319.263,03** ao valor inicial (10,27%). Com isso o contrato passará para o valor de **R\$ 4.030.123,15**, o que representa **29,74%** do valor inicialmente pactuado.

É importante trazer à consideração o que estabelece a Lei de Licitações (art. 65, § 1º) acerca do limite na variação do valor dos contratos de obras públicas:



“§ 1º O contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras, até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato, e, no caso particular de reforma de edifício ou de equipamento, até o limite de 50% (cinquenta por cento) para os seus acréscimos.”

Inicialmente cabe lembrar que o objeto do contrato em comento é a contratação de empresa para os serviços de **reforma e ampliação do prédio** onde funcionará o complexo de saúde do Município de Guarabira. Assim, o contrato está, por lei, limitado a sofrer acréscimos, em sendo o caso, de até 50% do seu valor inicial.

De acordo com o sistema SAGRES já foram pagos, de 2021 a 2023, **R\$ 2.175.571,95** para esta obra (58,62% do valor total do contrato, após a assinatura do 3º Termo Aditivo). Caso seja emitido o quarto Termo Aditivo, no valor de R\$ 319.263,03, conforme previsto, o total de pagamentos será de 53,98% do valor contratado. Estes dados indicam que há significativa probabilidade de que o valor final dos acréscimos contratuais atinja, ou mesmo ultrapasse, o limite de 50% estabelecido em lei. Até porque as alterações promovidas pelos Termos Aditivos até agora indicam, invariavelmente, certa deficiência de projeto e planejamento da execução dos serviços. Senão, vejamos as justificativas, explicitadas nos próprios termos da Administração, para cada um dos aditivos observados:

1º Termo Aditivo: “Melhorias em algumas unidades”;

2º Termo Aditivo: “Correção do telhado, proteção com uma estrutura e cobertura nova sobre a existente; pontos de ar-condicionado; melhorias no paisagismo externo”;

3º Termo Aditivo: “Proteção da cobertura; outras pequenas melhorias”.

As justificativas para que seja feito o quarto Termo Aditivo, ainda não implementado, são: “Necessidade de melhorias no bloco da secretaria de saúde, como adição de piso de granilite e novos ambientes que geraram adição de portas e divisórias; necessidade de proteção da cobertura por esta estar em péssimas condições; outras pequenas melhorias”.

Segundo entendimento do TCU, alterações **qualitativas e/ou quantitativas** podem ocorrer além dos limites estabelecidos por lei. Algumas condições, no entanto, se impõem para que acréscimos além dos limites sejam acatados. Dentre elas, destaque-se a que determina que as alterações além dos percentuais admitidos por lei devem decorrer de fatos supervenientes que impliquem em **dificuldades não previstas ou imprevisíveis por ocasião da contratação inicial**. Como exemplo, é possível citar erros de projeto, condições do terreno diferentes da prevista no edital, entre outras alterações das condições contratuais.

A julgar pelas justificativas trazidas pela Administração, a maior parte dos acréscimos observados ao contrato sob análise **não representa dificuldades não previstas ou imprevisíveis**, mas deficiências no planejamento e projeto iniciais.

Diante do exposto, deve o gestor ser alertado para ater-se aos limites de acréscimos estabelecidos por lei nos termos aditivos que se façam necessários, bem como fundamentar **com rigor técnico** a necessidade de tais acréscimos, caso ainda venham a ocorrer. Na contratação em comento, pelo menos para a maior parcela dos



acréscimos observados, não há como usar como justificativa a ocorrência de dificuldades imprevisíveis, uma vez que os levantamentos iniciais e um projeto bem elaborado teriam evitado grande parte das alterações ocorridas posteriormente, durante a execução dos serviços.

4. Situação observada quanto aos Reajustamentos ocorridos até o momento

Ao longo do ano de 2022, o gestor emitiu, para cada um dos doze Boletins de Medição realizados, um pagamento a título de **reajustamento contratual**, num total de **R\$ 304.791,46**, conforme quadro a seguir:

EMPENHO	MÊS	VALOR (R\$)	BM REFERÊNCIA
1560	MARÇO	24.598,36	1ª Medição
5258	MAIO	20.530,55	2ª Medição
5266	MAIO	30.940,45	3ª Medição
5269	MAIO	27.069,60	4ª Medição
8252	JULHO	27.763,67	5ª Medição
8256	JULHO	16.108,04	6ª Medição
11177	SETEMBRO	12.013,17	7ª Medição
11179	SETEMBRO	20.718,28	8ª Medição
11178	SETEMBRO	22.043,60	9ª Medição
14474	OUTUBRO	29.034,52	10ª Medição
16119	NOVEMBRO	51.106,97	11ª Medição
19024	DEZEMBRO	22.864,25	12ª Medição
Total		304.791,46	

Na prática o que ocorreu foi o **pagamento antecipado** de um reajustamento que só poderia ocorrer, segundo entende esta Auditoria, em setembro de 2022, conforme se verá mais adiante.

A Administração encaminhou para a Auditoria, o Parecer Técnico abaixo reproduzido, no qual explica como foram efetuados os cálculos dos reajustamentos em análise. No documento, a referência é o 1º Boletim de Medição. A fórmula foi, no entanto, utilizada para cada um dos demais Boletins de Medição emitidos para esta obra.



CONCURRENCIA: 0002/2020

OBRA: 0009/2021

ASSUNTO: REAJUSTE CONTRATUAL

PARECER TÉCNICO

O presente relatório trata do parecer técnico de engenharia sobre o pedido de reajuste contratual da medições 01 do contrato em epígrafe, solicitado através do protocolo digital 1.826/2021/1Doc, pela empresa VIIP CONSTRUTORA E SERVIÇOS EIRELLI, vencedora do certame.

Segue análise de engenharia da solicitação, onde será conferida a memória de cálculo apresentada no processo:

Conforme **cláusula quarta** do contrato:

"Os preços contratados são fixos pelo período de um ano, exceto para os casos previstos no Art. 65, §§ 5º e 6º, da Lei 8.666/93. Ocorrendo o desequilíbrio econômico-financeiro do contrato, poderá ser restabelecida a relação que as partes pactuaram inicialmente, nos termos do Art. 65, Inciso II, Alínea d, da Lei 8.666/93, mediante comprovação documental e requerimento expresso da Contratada."

O Art. 2º, § 3º da Lei nº 10.192/2001 estabeleceu a **periodicidade anual** para a concessão dos reajustes.

Art. 3º, § 1º da Lei nº 10.192/2001: "a periodicidade anual nos contratos de que trata o caput deste artigo será contada a partir da **data limite para apresentação da proposta** ou do **a que essa se referir**".

- Data base da referência de preços: 09/2019.
- Data da nota fiscal do bm 01: 15/12/2021

DEFINIÇÃO DOS ÍNDICES DE REAJUSTE				
ANIVERSÁRIO DA PROPOSTA	INTERVALOS DE REAJUSTAMENTO		MÊS i	MÊS f
0	09/2019	09/2020	Nov/19	Nov/20
1	09/2020	09/2021	Nov/19	Nov/21
2	09/2021	09/2022	Nov/19	Nov/22

Tendo em vista a data da medição, nota-se que ambas se encaixam no intervalo do 1º aniversário da proposta, logo os índices inicial e final a serem coletados para aplicação do reajuste serão respectivamente Nov/19 e Nov/2021.

Para coleta dos índices, foi utilizado o **ÍNDICE NACIONAL DE CUSTO DA CONSTRUÇÃO DO MERCADO - INCC-M / FGV**.

i0 (Nov/2019) = 814,701

i (Nov/2021) = 944,52

Adaptando a fórmula indicada pelo DECRETO Nº 1.054, DE 7 DE FEVEREIRO DE 1994 para cada medição, temos:

$R = V \times (i - i0) / i0$, onde:



ESTADO DA PARAÍBA
PREFEITURA MUNICIPAL DE GUARABIRA

- R = valor do reajuste procurado;
- V = valor da medição;
- i0 = Índice inicial - refere-se ao índice de custos ou de preços correspondente à data fixada para entrega da proposta da licitação;
- i = Índice relativo à data do reajuste.

Logo:

FATOR DE REAJUSTAMENTO	
Fator = $(i - i0) / i0$	
Índice i0 -abr/18	814,701
Índice i -abr/21	944,52
Índice de reajuste - R	15,93%

Aplicando o índice aos valores das medições, temos:

CÁLCULO DOS REAJUSTES					
BM	Nº	Valor	DATA	IR	Reajuste
01	296	R\$ 154.415,33	15/12/2021	15,93%	R\$ 24.598,36
Total					R\$ 24.598,36

CONCLUSÃO

O valor solicitado para reajuste contratual referente ao 1º Medição (BM 01) corresponde a R\$ 24.598,36 (Vinte e quatro mil, quinhentos e noventa e oito reais e trinta e seis centavos).

Raul Mauricio de Pontes Neto
CREA: 161665120-2
ENGENHEIRA CIVIL

1 por 2 pessoas: RAUL MAURICIO DE PONTES NETO e MURILO MARTINS FERREIRA FILHO
ficar a validade das assinaturas, anexe https://guarabira.tdoc.com.br/verificacao/566f-0510-CB95-57C4 e informe o código 566f-0510-CB95-57C4

1 por 2 pessoas: RAUL MAURICIO DE PONTES NETO e MURILO MARTINS FERREIRA FILHO
ficar a validade das assinaturas, anexe https://guarabira.tdoc.com.br/verificacao/566f-0510-CB95-57C4 e informe o código 566f-0510-CB95-57C4



Ocorre que, analisando os dispositivos contidos no Contrato firmado com a VIPP Construções e o Edital de Licitação, tem-se que, no entendimento desta Auditoria, e conforme já explicitado neste documento, o 1º reajustamento anual só poderia ter ocorrido em setembro de 2022.

Veja-se o que diz o Contrato em sua Cláusula Décima Segunda (Reajustamento): **a periodicidade anual deverá ser contada a partir da data da apresentação da proposta na licitação respectiva.**

O Edital da Licitação, por sua vez, no Item 25 (Do Preço e do Reajustamento), determina que os preços a serem contratados serão **fixos e irrevogáveis** pelo período de **24 (vinte e quatro) meses a partir da data da apresentação da proposta.**

A apresentação das propostas ocorreu em **08 de setembro de 2020**. Assim, por força do que determina o Edital, os preços só poderiam ser reajustados dois anos depois, portanto, em **setembro de 2022**. A partir daí, os reajustes anuais estariam permitidos.

O gestor, além de pagar mensalmente e de forma antecipada o reajustamento anual, utilizou, para definição dos índices de reajuste, a data base de referência de preços, setembro de **2019**. Esta Auditoria discorda dos parâmetros adotados pelo gestor para definição do reajustamento inicialmente aplicado ao contrato e, principalmente, com os pagamentos mensais do reajustamento que o gestor considerou como devido. Não é possível vislumbrar consonância entre o que está disposto no Contrato e no Edital de Licitação com as explicações contidas no Parecer Técnico acima reproduzido. Por esta razão, esta Auditoria considera irregulares os pagamentos (no total de **R\$ 304.791,46**) realizados a título de reajustamento e sugere ao Relator do Processo a expedição de **Medida Cautelar** para que tais pagamentos mensais sejam suspensos até que o gestor possa explicar a utilização dos índices e parâmetros adotados para o reajustamento concedido, conforme Parecer Técnico da Administração, bem como a ocorrência de pagamentos mensais relativos ao reajustamento contratual.

Registre-se, por oportuno, que a Auditoria solicitou ao gestor toda a documentação atualizada acerca dos Boletins de Medição e respectivos pagamentos, através de Ofício enviado ao Engenheiro Fiscal de Obras da Prefeitura de Guarabira Raul Maurício de Pontes Neto na data de 1º de março de 2023. Como a documentação não foi disponibilizada, foi aberto prazo de 24 horas através do Sistema Tramita, na data de 09 de março), para que houvesse a apresentação dos documentos por parte do gestor. A reiteração não foi atendida e, até a data do fechamento deste Relatório (16 de março), as informações **não foram remetidas** pelo gestor (ver *print* de tela abaixo).



TCE-PB Tramita 23.1.12

Administrativo | Atos Processuais | Auditoria | GI | Consultas | Relatórios

Processo (1) | **Setor** DIAGMS | **wdlnoa** - DIAGMS

Listar Liberações de Envio de Documentação

Aguardando Publicação (0) | Aguardando Envio (0) | Indeferidas (0) | Finalizadas (1)

Solicitações de documentação que foram enviadas ou que tiveram seus prazos encerrados.
Por padrão exibe apenas as solicitações dos últimos 30 dias, porém é possível pesquisar por solicitações mais antigas.

Protocolo:

Prazo entre: 16/02/2023 e

Tipo	Protocolo	Subcategoria	Jurisdicionado	Interessados	Solicitante	Início Prazo	Final Prazo	Solicitação	Doc. enviado
	Proc. 03407/22	Inspeção Especial de Obras	Prefeitura Municipal de Guarabira	Caio de Oliveira Cavalcanti (Advogado(a)) Marcus Diogo de Lima (Gestor(a))	Waldir Bezerra Dinoá	09/03/2023	09/03/2023		Não Enviado

Solicito disponibilizar por meio de link para download ou encaminhamento à auditoria dos arquivos eletrônicos relativos à execução da obra de Construção do Complexo Municipal de Saúde de Guarabira (todos os boletins de medição já emitidos com correspondentes comprovantes de pagamento, tais como Notas de Empenho, Notas Fiscais, Comprovantes de Recolhimento de Obrigações Patronais e Récibos, bem como os Termos Aditivos verificados com suas respectivas justificativas e publicação em D.O.).

Em caso de dúvida envie um e-mail indicando o problema e número de protocolo para: suportetramita@tce.pb.gov.br

16/03/2023 10:01:44

5. Situação física da obra

5.1 Cronograma

A diligência mais recente a esta obra foi realizada pela Auditoria na data de 03 de março de 2023 (ver imagens a seguir). Na oportunidade foi possível observar que a primeira etapa da reforma (CEO, Farmácia Básica, Policlínica e Lavanderia bem como infraestrutura externa) se encontra em fase de acabamento. Já foram pagos, de acordo com o Sistema SAGRES, **R\$ 2.175.571,95** desde o início dos serviços (em dezembro de 2021) até a data de 03 de março de 2023.

A obra, prevista para ser concluída em setembro de 2023 corre risco de não ser entregue dentro do prazo inicial, a julgar pelos atrasos observados na execução de alguns serviços, muito em função de falhas de projeto e de planejamento (a exemplo dos serviços ligados à execução do revestimento de proteção nas áreas sujeitas a exposição aos raios X, instalação da rede lógica, problemas com a cobertura, bancadas de granito não previstas inicialmente, dentre outros). Segundo o cronograma apresentado pela Administração quando da diligência realizada pela Auditoria no início de março de 2023, a obra deverá ser entregue no prazo. É fato, no entanto, que, de acordo com informações prestadas pelo Engenheiro Raul Maurício, a primeira etapa da obra já deveria ter sido entregue.

5.2 Relatório Fotográfico

Segue Relatório Fotográfico com o registro da situação da obra quando da diligência realizada por esta Auditoria em 03 de março de 2023.

Complexo Municipal de Saúde Prefeito João Pimentel Filho – Situação da Obra

Coordenadas geográficas: 6,8536S 35,4792W

Sistema de coordenadas geodésicas DATUM: WGS84 (World Geodesic System 1984)



Aspecto do acesso principal ao CEO/Policlínica e Lavanderia



Aspecto da fachada do CEO/Policlínica e Lavanderia



Aspecto interno de áreas do CEO/Policlínica



Aspecto interno de áreas do CEO/Policlínica



Vista interna do bloco que compõe a primeira etapa da obra



Dependências da Policlínica, vendo-se à direita, bancada de granito e revestimento especial na sala de Raio X



Aspectos interno e externo da CEU/Policlínica

6. Conclusão

Diante de todo o exposto, esta Auditoria resume a seguir as irregularidades, pedidos de esclarecimentos e recomendações que se fazem necessários.

1. O gestor apresentou em sua peça de defesa (fls. 81/121) apenas a documentação relativa aos dois primeiros Termos Aditivos. **Não foi apresentado qualquer documento (planilhas nem justificativas) acerca do 3º Termo Aditivo;**
2. As planilhas apresentadas pelo gestor (1º e 2º Termos Aditivos) **não apresentaram os cálculos, por separado, dos acréscimos e decréscimos definidos, com os respectivos percentuais de modificação**, para mais e para menos;
3. Há indícios de que houve **deficiência ou insuficiência no tocante ao planejamento da obra bem como desenvolvimento dos projetos**, tais como os de arquitetura, instalações prediais e de rede, por exemplo;
4. As justificativas apresentadas para cada Termo Aditivo observado **raramente se configuram em situações não previstas ou imprevisíveis**, além de serem resumidas, com pouco rigor ou detalhamento técnico que fundamente as soluções pretendidas e planilhas específicas capazes de ilustrar de forma direta e clara os serviços acrescidos e aqueles reduzidos em seus quantitativos;
5. **Os pagamentos adiantados dos reajustes considerados devidos pela Administração não guardam correspondência com as previsões contidas no Edital e no Contrato**, sendo considerado **irregular** o pagamento de adiantamentos no montante de **R\$ 304.791,46**. Deve o gestor prestar melhores esclarecimentos no sentido de justificar os pagamentos adiantados e os índices/períodos adotados;
6. **A obra se encontra em atraso** com relação ao período em que deveria ter sido concluída a primeira etapa, devendo o gestor explicar de forma clara as razões bem como apresentar novo cronograma



físico-financeiro para os serviços previstos.

Recomenda-se ao gestor, por outro lado, atenção ao limite de 50% aos acréscimos contratuais, de acordo com a Lei de Licitações, até porque, via de regra, as justificativas para a ocorrência dos 03 Termos Aditivos verificados não estão baseadas em fatos não previstos ou imprevisíveis, mas em evidente deficiência ou falha de projeto.

Finalmente, sugere-se ao Relator do Processo a adoção de **MEDIDA CAUTELAR** visando a imediata suspensão dos pagamentos mensais antecipados do reajustamento contratual, até que a situação (objeto de análise específica no Item 4 deste Relatório) seja devidamente esclarecida pelo gestor.

É o Relatório.

Assinado em 16 de Março de 2023



Waldir Bezerra Dinoá
Mat. 1173
AUDITOR DE CONTROLE EXTERNO

Assinado em 20 de Março de 2023



Roseana Bandeira de Noronha Teixeira
Mat. 3703282
CHEFE DE DIVISÃO

Assinado em 20 de Março de 2023



Plácido Cesar Paiva Martins Junior
Mat. 3703762
CHEFE DE DEPARTAMENTO