

Ofício nº 02/2022 – SMS.ADJUNTO

São Paulo, 27 de janeiro de 2022.

Ref.: Ofício SSG 16521/2021

Processo Eletrônico TC/ 012963/2021

Assunto: Acompanhamento – Execução Contratual – Contratação de empresa para execução de serviços e obras para reforma e ampliação do pronto socorro e ambulatório do Hospital do Servidor Público Municipal / instalação de ar condicionado central em áreas críticas do HSPM

Proc. Externo 6210.2017/0003333-4

Senhor Conselheiro,

Em atendimento ao Ofício SSG 16519/2021, oriundo do TC/012963/2021, vimos apresentar as justificativas pertinentes às conclusões alcançadas pelos Srs. Auditores no acompanhamento da Execução Contratual da execução dos serviços e obras para reforma e ampliação do pronto socorro e ambulatório do Hospital do Servidor Público Municipal/instalação de ar condicionado central em áreas críticas do HSPM, nos termos a seguir aduzidos.

Apontamento:

4.1. A lavratura extemporânea do TA 036/2021, TA 106/2021, TA 233/2021 e TA 240/2021 ocasionou períodos em que os serviços não tiveram cobertura contratual.

Justificativa da Unidade:

No Termo de Contrato 506/2019 não foi estabelecida cláusula de vigência contratual, tendo em vista a natureza do contrato firmado, qual seja, contrato por escopo, que se extingue somente pela conclusão do seu objeto ou, em casos específicos, pela rescisão unilateral ou amigável. Por isso os prazos estabelecidos para execução dos serviços são prazos moratórios e o seu descumprimento não acarretam, necessariamente, a extinção do contrato, cuja finalidade precípua é a entrega do objeto, no caso, dos serviços integralmente realizados.

Isso não ocorre nos prazos de contratos cujos serviços são de prestação continuada, o que não é o caso do Termo 506/2019, pois, quando findo o prazo de vigência, se opera a extinção do ajuste. Já nos contratos por escopo, findo o prazo estabelecido, ainda que não concluídos os serviços, não se opera a extinção do ajuste.

Portanto, ainda que expirados todos os prazos ajustados para a execução dos serviços, enquanto não concluído integralmente o objeto do contrato, o contrato subsiste. E uma vez encerrados os prazos ajustados, incorrerá a contratada em mora, o que ensejará a aplicação das penalidades contratuais decorrentes dessa mora, sendo a rescisão contratual a medida extrema.

Segundo Helly Lopes Meirelles, "nestes contratos o prazo é apenas limitativo do cronograma físico, e será prorrogado (com ou sem mora das partes) tantas vezes quantas sejam necessárias para a conclusão da obra independentemente de previsão contratual" (in MEIRELLES, Hely Lopes. Licitação e Contrato Administrativo. 10ª edição. São Paulo: RT, 1991, p. 230).

Portanto, com o devido respeito, entendemos inadequado o apontamento de que os termos aditivos firmados no decorrer da execução dos serviços teriam sido extemporâneos e que por isso ocasionou períodos em que os serviços não tiveram cobertura contratual, pois, como dito, não foi estabelecida vigência contratual no Termo 506/2019, por se tratar de contrato por escopo, mostrando-se inapropriada a interpretação de extemporaneidade, na medida em que os termos aditivos foram firmados durante a execução do referido contrato.

Apontamento:

4.2. A vigência do contrato está sendo prorrogada por sucessivos aditamentos de curto prazo, cujos períodos mostram-se insuficientes e incompatíveis com o atual andamento da execução dos serviços (item 3.3.);

Justificativa da Unidade:

Primeiramente reiteramos a assertiva de que o Contrato 506/2019 não estabeleceu vigência, mas sim prazo para conclusão dos serviços.

As prorrogações de prazos de execução foram solicitadas pela empresa Contratada Bellacon no decorrer da execução do contrato com as devidas justificativas, as quais foram analisadas pela fiscalização, e todos os pleitos se deram pela necessidade técnica analisada do processo executivo, com a ressalva de que no decorrer da obra surgiram novas demandas a serem solucionadas e não havia óbices para que não pudessem ser incluídas nesse processo. Justificamos tecnicamente as solicitações de ajustes de serviços

solicitados pela Unidade, bem como pelo atraso na compra e entrega de materiais que se refere à compra direta da empresa Bellacon junto aos fornecedores, que diante de um cenário de pandemia de COVID-19, muitos foram os materiais que faltaram matéria prima

e houve atrasos na entrega. Esclarecemos também que o processo de liberação de área para frente de obras em um ambiente em pleno funcionamento necessita de tempo, houve a necessidade de avaliação e plano de ataque para as devidas frentes conforme justificado em SEI 048397139 (Pasta XXXI), como também um cenário de imprevistos de um alto índice pluviométrico conforme justificativa técnica da empresa Bellacon em SEI 033310822 (Pasta XXIV). Também houve acréscimos de serviços, parte solicitados pela Unidade e parte devido as demandas que surgiram com o andamento da obra, não previstos inicialmente como: troca do forro, inclusão de piso podotátil conforme justificativa técnica da empresa Bellacon em SEI 036952414 (Pasta XXV), parte do sistema de climatização (Fancoil), fechamento de ambientes para trabalho e passagem de tubulações, limpeza e desobstrução de rede de esgoto, alvenaria de embasamento para fundação, cantoneiras de proteção, demolição de argamassa para reparos nas instalações elétricas e hidráulicas não previstas inicialmente, instalação de forro de PVC Modular, reforma das instalações hidráulicas, demolição de telhas para execução da laje do 2º pavimento conforme justificativa técnica da empresa Bellacon em SEI 029763382 (Pasta XXII), armadura em aço CA-60 – Tela para o piso de concreto armado para a passarela de policarbonato do térreo pavimento, ajustes das instalações elétricas e hidráulicas das quais devido as alterações de layout que estavam previstas contratualmente, houve novos dimensionamentos das instalações, estas, conforme justificativa técnica da empresa Bellacon em SEI 036952414 (Pasta XXV), porta em alumínio anodizado para o acesso do 4º pavimento a cobertura, fornecimento e instalação das placas de identificação dos ambientes SEI 052907935 (Pág.2 – Pasta XXXIV), instalação de chapa em policarbonato no vão da ventilação da cobertura do Pronto Socorro conforme justificativa técnica da empresa Bellacon em SEI 053309705 (Pasta XXXV). Todas essas demandas surgiram ao longo da obra, sendo que todos os serviços estão descritos e justificados nas planilhas de aditivos constantes no processo SEI Nº 6210.2017/0003333-4, como também a dificuldade técnica da instalação do sistema de climatização devido a unidade estar em funcionamento e a rede de alimentação e retorno do Chiller (equipamento do sistema de climatização) o qual passava por diversas salas dos quais necessitavam de intervenções para a realocação dos pacientes para que houvesse a liberação das mesmas para a realização dos serviços, visto este que só se foi detectado no momento da execução.

Apontamento:

4.3. Houve emissão de notas de empenho posteriormente ao início da realização das despesas, em infringência aos artigos 60 e 61 da LF 4320/64 (item 3.4.1);

Justificativa da unidade:

No tocante a Nota de Empenho 55159/2021, de 05/08/2021, entendemos que não foi realizada despesa sem prévio empenho, uma vez que o saldo da Nota de Empenho 19970/2021, à época no valor de R\$ 1.097.967,03, suportava a despesa com a 16ª medição, o que ocorreu foi um equívoco na emissão da Nota de liquidação.

Quanto a NE 19970/2021, no nosso entendimento não houve despesa sem prévio empenho uma vez que o saldo remanescente da NE 20603/2020 foi anulado em 12/02/2021 a pedido da Secretaria da Saúde, sendo que na mesma data foi emitida a NE 18005/2021 no mesmo valor, portanto, foi cancelada indevidamente.

Por fim, esclarecemos que no mês de março/21 recebemos a medição contemplando os meses de novembro/ dezembro /2020 e janeiro /2021 e para realizarmos a liquidação e pagamento emitimos a Nota de liquidação empenho 55221/2021 que por equívoco foi dada baixa na Nota de Empenho 19970/2021.

Apontamento:

4.4. Houve atrasos nas medições efetuadas pela contratada, superiores a trinta dias, em desacordo à cláusula 6.1. do contrato, acarretando atrasos nos pagamentos feitos pela contratante, em desacordo à cláusula 6.5 (itens 3.4.1. e 3.5.1.a.);

Justificativa da Unidade:

Informamos que segundo o Termo de Contrato 506/2019, a cláusula 6.1. estabelece um mínimo de período de cobranças de serviços realizados. Eventual atraso das medições e demora do processamento se dá pela elaboração da memória de cálculo e demais documentos pertinentes e posteriormente a análise crítica dos mesmos e do critério de medição dos serviços realizados no período mínimo de 30 dias, havendo, em alguns casos, a necessidade de revisões e reapresentações dos documentos, o que demanda maior tempo para que possam ser reapresentados e, enfim, aprovados, tendo estendido ocasionalmente o período da aprovação da medição.

Apontamento:

4.5. Nas medições 1 a 7 e 9 e 10 não houve destaque na NF acerca da retenção da alíquota de 11% do INSS, ou a base legal para não incidência, em desacordo à cláusula 6.10 do

contrato, e ao inciso VI, parágrafo 1167, artigo 1º, das Portarias SF 92/14 (medições iniciadas até 31/08/2021) e 170/2020 (item 3.5.1.b);

Justificativa da Unidade:

Como justificativa, destacamos o que diz a IN. RFB 971 DE 13/11/2009, Artigo 164, Parágrafo 3º:

Art. 164. A contratante de empreitada total poderá elidir-se da responsabilidade solidária mediante a retenção de 11% (onze por cento) do valor bruto da nota fiscal, da fatura ou do recibo de prestação de serviços contra ela emitido pela contratada, inclusive o consórcio, a comprovação do recolhimento do valor retido, na forma prevista no Capítulo VIII do Título II, e a apresentação da documentação comprobatória do gerenciamento dos riscos ocupacionais, na forma prevista no art. 291, observado o disposto no art. 145.

§ 1º A contratante efetuará o recolhimento do valor retido em documento de arrecadação identificado com a matrícula CEI da obra de construção civil e a denominação social da contratada.

§ 2º O valor retido poderá ser compensado pela empresa contratada, ou ser objeto de restituição, observadas as regras definidas em ato próprio da RFB.

§ 3º A partir de 21 de novembro de 1986, não existe responsabilidade solidária dos órgãos públicos da administração direta, autarquias e fundações de direito público, portanto, a esses não se aplica a retenção prevista neste artigo quando forem contratantes de obra de construção civil mediante empreitada total.

Ressaltamos, outrossim, que os processos de pagamento foram instruídos com os documentos elencados na Portaria SF 170/2020:

- Prova de regularidade com o FGTS
- Prova de regularidade com as contribuições previdenciárias
- Certidão negativa de débitos trabalhistas

Apontamento:

4.6. Nas medições efetuadas não houve a juntada de guia de recolhimento do ISS, relativo ao mês anterior à medição, acompanhada da declaração de pertinência com o objeto contratado, em desacordo com a cláusula 6.11 do ajuste (item 3.5.2);

Justificativa da Unidade:

Conforme justificamos anteriormente, os processos de pagamento foram instruídos com os documentos elencados na Portaria SF 170/2020:

- Prova de regularidade com o FGTS
- Prova de regularidade com as contribuições previdenciárias
- Certidão negativa de débitos trabalhistas

Apontamento:

4.7 - A partir da 9ª medição, os atestes realizados pelos fiscais da UCP/SMS foram realizados em desconformidade ao Anexo I da Portaria SF 170/2020 (item 3.5.2.)

Justificativa da Unidade:

Informamos que a SMS/UCP (Unidade de coordenação de projetos) realiza os atestes de todas as obras em um único formato padrão, sendo que as certificações foram realizadas de forma que as medições foram aprovadas e que toda a documentação pertinente foi encartada, ou seja, não obstante a não utilização dos modelos dos textos dos "atestes" foram observados todos os requisitos determinados para liquidação e pagamento das medições.

Apontamento:

4.8. Há morosidade na conclusão do objeto contratual, em razão de mão-de-obra insuficiente; falta de melhores tratativas entre contratante e contratada; e execução de serviços com problemas de qualidade, implicando atrasos e transtornos aos usuários do Hospital (item 3.6.);

Justificativa da Unidade:

Informamos que diante de tantos imprevistos e impedimentos, o processo para a conclusão dos serviços se estendeu além do previsto inicialmente em decorrência das solicitações de ajustes, mobilização de um centro cirúrgico inteiro do 7º andar para frente de obra, ocasionando realocações, remarcações de cirurgias eletivas e o atraso da obra. Diversos processos executivos foram realizados em períodos noturnos para que não houvesse conflitos e incômodos aos usuários da unidade devido ao alto ruído, teor de poeira etc., e também como exemplo: a instalação do piso vinílico, que além da necessidade do

ambiente estar completamente vazio, a instalação necessita do uso de cola, esta que tem o forte odor e demanda tempo para secagem.

Contudo, foram diversos os fatores imprevisíveis que acarretaram atraso da conclusão do objeto contratual, sendo o principal, manter a unidade em funcionamento, diante de um cenário superveniente de pandemia de COVID-19, como também acréscimos de serviços não previstos contratualmente e com o decorrer da obra surgiram a necessidade, como por exemplo: troca do forro, inclusão de piso podotátil conforme justificativa técnica da empresa Bellacon em SEI 036952414 (Pasta XXV), reforma parcial da fachada do prédio, pintura em ambientes não previstos inicialmente, parte do sistema de climatização (Fancoil), fechamento de ambientes para trabalho e passagem de tubulações, limpeza e desobstrução de rede de esgoto conforme justificativa técnica da empresa Bellacon em SEI 046700799 (Pasta XXX), alvenaria de embasamento para fundação, cantoneiras de proteção, demolição de argamassa para reparos nas instalações elétricas e hidráulicas não previstas contratualmente, instalação de forro de PVC Modular, reforma das instalações hidráulicas, demolição de telhas para execução da laje do 2º pavimento conforme justificativa técnica da empresa Bellacon em SEI 029763382 (Pasta XXII), armadura em aço CA-60 – Tela para o piso de concreto armado para a passarela de policarbonato do térreo pavimento, ajustes das instalações elétricas e hidráulicas das quais devido as alterações de layout que estavam previstas contratualmente, houveram novos dimensionamentos das instalações, estas, conforme justificativa técnica da empresa Bellacon em SEI 036952414 (Pasta XXV), porta em alumínio anodizado para o acesso do 4º pavimento a cobertura, fornecimento e instalação das placas de identificação dos ambientes SEI 052907935 (Pág.2 – Pasta XXXIV), instalação de chapa em policarbonato no vão da ventilação da cobertura do Pronto Socorro conforme justificativa técnica da empresa Bellacon em SEI 053309705 (Pasta XXXV), demandas estas que surgiram ao longo da obra. Informamos que todos os serviços estão descritos e justificados nas planilhas de aditivos constantes no processo SEI Nº 6210.2017/0003333-4, como também a dificuldade técnica da instalação do sistema de climatização devido a unidade estar em funcionamento e a rede de alimentação e retorno do Chiller (equipamento do sistema de climatização) o qual passava por diversas salas dos quais necessitavam de intervenções para a realocação dos pacientes para que houvesse a liberação das mesmas para a realização dos serviços, visto este que só se foi detectado no momento da execução.

Apontamento:

4.9. Não houve aplicação de penalidades, apesar das sucessivas prorrogações do prazo contratual solicitadas pela contratada e das falhas constatadas na execução do objeto (item 3.7.);

Justificativa da Unidade:

Informamos que não houve a necessidade de penalidade por acréscimo de prazo, visto que a empresa Contratada Bellacon solicitou os pleitos de aditivos, conforme SEI 046700799 (Pasta XXX), SEI 048397139 (Pasta XXXI), SEI 033310822 (Pasta XXIV), com as justificativas técnicas pertinentes das quais foram avaliadas e aprovadas e acrescentamos que não houve paralisação da obra o que não deu ensejo a aplicação de penalidades pelo atraso na execução.

Em face do exposto, submetemos as justificativas à análise desse E. Tribunal de Contas, e colocamo-nos ao inteiro dispor para o que mais for necessário esclarecer, aproveitando a oportunidade para renovar nossos protestos de elevada estima e distinta consideração.



DR. LUIZ CARLOS ZAMARCO
Secretário - Adjunto
Secretaria Municipal da Saúde

Ao
Excelentíssimo Senhor Conselheiro
Dr. EDUARDO TUMA
Tribunal de Contas do Município de São Paulo
Av. Prof. Ascendino Reis, 1130 - São Paulo/SP
FIP/Isjs.