



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
1ª PROCURADORIA DE CONTAS

PROCESSO:	TCE/010199/2018
ÓRGÃO JULGADOR:	TRIBUNAL PLENO
RELATOR:	CONS. Pedro Henrique Lino de Souza
NATUREZA:	ACOMPANHAMENTO DE OBRAS PÚBLICAS
RESPONSÁVEIS/PARTES:	MARIA TEREZA DE CARVALHO BRAGA JOSÉ LUCIO LIMA MACHADO
ORIGEM:	SECRETARIA DA SAÚDE – SESAB
VINCULAÇÃO:	SECRETARIA DA SAÚDE – SESAB

PARECER N° 000014/2021

1. RELATÓRIO

Retornam ao Ministério Público de Contas os autos de **Auditoria de Acompanhamento de Obras Públicas**, realizada pela Sétima Coordenadoria de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado da Bahia (7ª CCE), no âmbito do **Programa de Fortalecimento do Sistema Único de Saúde da Região Metropolitana de Salvador (PROSUS)**, que objetiva a melhoria das condições de saúde da população do Estado da Bahia, em especial na Região Metropolitana de Salvador, financiado parcialmente pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), por meio do Contrato de Empréstimo n. 3.262/OC-BR, tendo como órgão executor a Secretaria da Saúde – SESAB e compreendendo o período de **janeiro a outubro de 2018**.

A Auditoria analisou os Contratos de Execução de Obra de Construção n. 015/17 (Policlínica de Feira de Santana), n. 016/17 (Policlínica de Alagoinhas) e n. 017/17 (Policlínicas de Santo Antônio de Jesus e Valença), todos sob a responsabilidade da CONDER.

No Relatório de Ref.2146793, a 7ª CCE identificou irregularidades sem atendimento satisfatório, tendo sugerido recomendações à Coordenação Geral da UGP e à CONDER (Ref.

2146793-28/29).

Na Promoção Ministerial de Ref.2206144, este Órgão Ministerial sugeriu a remessa dos autos à Unidade Técnica competente para a realização de cotejamento entre as irregularidades identificadas no Relatório auditorial e os esclarecimentos e os novos documentos apresentados pelos gestores, notadamente no que se refere à irregularidade “*Superfaturamento decorrente da medição e pagamento de quantidades superiores às efetivamente executadas*” (Item 7.2.A do Relatório de Auditoria).

No Relatório de Ref.2250489, a equipe técnica sugeriu a notificação do responsável pela CONDER para que apresentasse cópias de diversos documentos.

Devidamente notificados, o Sr. José Lúcio Lima Machado e o Sr. Sérgio de Oliveira Silva apresentaram manifestações às fls. Ref.2269129, Ref.2277914/59 e Ref.2304485/90.

A 7ª CCE, no Relatório de Ref.2516782, concluiu que a documentação apresentada demonstrou que os superfaturamentos apontados pela Auditoria foram sanados, tendo ressaltado, contudo, “*que a inconformidade efetivamente ocorreu*”.

Em seguida, os autos foram encaminhados ao Ministério Público de Contas.

É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

Conforme relatado, foram analisados na presente Inspeção os Contratos de execução de obra de construção n. 015/17 (Policlínica de Feira de Santana), n. 016/17 (Policlínica de Alagoinhas) e n. 017/17 (Policlínicas de Santo Antônio de Jesus e Valença), todos sob a responsabilidade da CONDER.

A Auditoria realizada pela 7ª CCE teve 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.*”.

As referidas contratações vêm sendo acompanhadas por esta Corte de Contas desde o exercício de 2017. Em 2015 e 2016, foram auditados os quantitativos dos respectivos projetos e a economicidade dos preços dispostos nos orçamentos estimados; em 2017, foi realizada a auditoria de acompanhamento dos contratos das obras das Policlínicas, ainda em fase de implantação das suas fundações e, em 2018, foram realizadas inspeções físicas nas mencionadas obras, *“a primeira no período de 26 a 28/03/2018 (Auditoria do PROSUS, exercício 2017), e mais recentemente, nos períodos de 24 a 25/10 e 30 a 31/10, ambas com o objetivo de verificar a execução dos serviços medidos no exercício auditado, considerando, precipuamente, aspectos qualitativos (qualidade dos serviços), especificações (ocorrência de possíveis alterações), sua compatibilidade com os cronogramas físico-financeiros preestabelecidos e atualizados, além de efetuar comparativo entre essas medições e as ocorrências registradas nos Diários de Obra.”*

A Unidade Técnica, na inspeção física realizada, em outubro de 2018, deparou-se com algumas irregularidades:

a) “Superfaturamento decorrente da medição e pagamento de quantidades superiores às efetivamente executadas” (Item 7.2.A do Relatório de Auditoria):

No primeiro Relatório de Auditoria (Ref.2146793), a Unidade Técnica identificou significativa diferença a maior entre os quantitativos indicados nos Boletins de Medição e os serviços efetivamente executados nas obras das Policlínicas de Alagoinhas, Feira de Santana, Santo Antônio de Jesus e Valença (Contratos n. 015/207, n. 016/2017 e n. 017/2017).

Tal situação caracterizaria, segundo a 7ª CCE, superfaturamento por quantitativo, por ter representado um pagamento a maior no total de R\$256.990,25 (duzentos e cinquenta e seis mil, novecentos e noventa reais e vinte e cinco centavos) – Tabelas 08 a 11 do Relatório. A Auditoria registra, como causa provável para a irregularidade,

a ausência de uma melhor aferição, por parte da fiscalização da obra, dos serviços efetivamente realizados. Isto porque, **os quantitativos indicados nos boletins de medição correspondem, quase sempre, aos valores totais previstos nos contratos, sem apresentar uma memória de cálculo para a verificação dos quantitativos de serviços de fato executados.** (grifos nossos)

Posteriormente, no Relatório de Ref.2250489, a Unidade Técnica, considerando as novas informações acostadas aos autos pela SESAB e pela CONDER, sugeriu a notificação do Gestor da CONDER para que fossem

juntadas aos autos deste Processo cópias digitalizadas e legíveis, devidamente datadas e assinadas, bem como, quando aplicável, de suas respectivas versões em planilha eletrônica, dos documentos listados a seguir, referentes aos Contratos nos 015, 016 e 017/2017: 1. Planilhas relativas aos boletins dos Termos Aditivos finais; 2. Todos os boletins posteriores aos Boletins de Medição nº 14, referentes aos Contratos nos 015 e 016/2017 e ao Boletim de Medição nº 16, referente ao Contrato nº 017/2017, em que sejam apresentados os quantitativos medidos consolidados de todos os serviços executados e pagos; 3. Resultado da revisão realizada pela DIEPP dos demais itens das planilhas contratuais; e 4. Relatório final da comissão constituída por meio da Portaria DIPRE nº 57/2019.

O responsável pela CONDER, em sua manifestação, alegou a ocorrência de supostos erros pela equipe técnica na medição realizada durante a inspeção realizada em 2018; a ausência de ocorrência de dano ao erário, tendo em vista que foi elaborada Planilha de Ajuste de Desvios – PAD, que indicaria que, em verdade, havia um crédito de R\$20.004,09 (vinte mil, quatro reais e nove centavos) a ser pago às empresas contratadas; e afirmou que, não obstante a existência deste crédito, *“procedeu uma retenção cautelar de valores de reajustamento a serem pagos às empresas até que não haja nenhuma dúvida de não ter ocorrido superfaturamento por quantidade e que conseqüentemente este processo seja finalizado.”*

No Relatório de Auditoria conclusivo (Ref.2516782), a 7ª CCE, após realizar nova análise das medições, concluiu que a CONDER promoveu os devidos ajustes quanto aos itens apontados como superfaturados em relação aos três Contratos em comento (Contrato n. 015/2017, n. 016/2017 e n. 017/2017), no entanto, considerou que **“a inconformidade efetivamente ocorreu”**.

Diante deste cenário, **sugere** seja expedida **determinação** ao responsável pela gestão do Projeto, bem como à CONDER, para que **aprimorem** a fiscalização das obras realizadas no âmbito do Programa, e **promovam** o devido acompanhamento dos serviços efetivamente realizados, com apresentação de memórias de cálculo que possam demonstrar, de forma fidedigna, os quantitativos dos serviços executados.

b) “Recebimento provisório das obras das Policlínicas em desacordo com as cláusulas contratuais e a legislação” e “Recebimento definitivo das obras das Policlínicas em desacordo com as cláusulas contratuais” (Itens 7.2.B e 7.2.C do Relatório de Auditoria):

A Auditoria identificou, nas inspeções físicas realizadas no mês de outubro de 2018 nas Policlínicas de Alagoinhas, Feira de Santana, Santo Antônio de Jesus e Valença, que **as unidades entraram em funcionamento total sem que fossem expedidos os Termos de Recebimento Provisório** pela CONDER, responsável pela fiscalização das obras.

Observou-se, ainda, **mora na emissão dos Termos de Recebimento Definitivo**, tendo em vista que não foi respeitado o prazo de 90 (noventa) dias prescrito no §2º do art. 161 da Lei n. 9.433/2005:

Art. 161 - Executado o contrato, o seu objeto será recebido:

I - em se tratando de obras e serviços:

a) provisoriamente, pelo responsável por seu acompanhamento e fiscalização, mediante termo circunstanciado, firmado pelas partes, em até 15 (quinze) dias da comunicação escrita do contratado, com a duração máxima de 90 (noventa) dias;

b) definitivamente, em razão de parecer circunstanciado de servidor ou comissão designada pela autoridade competente, mediante termo assinado pelas partes, após o decurso de prazo de observação ou de vistoria, comprovando a adequação do objeto aos termos contratuais, obedecido o disposto no art. 157 desta Lei.

(...)

§ 2º - O prazo a que se refere a alínea b do inciso I deste artigo não poderá ser superior a 90 (noventa) dias, salvo em casos excepcionais, devidamente justificados e previstos no edital.

Com isso, houve, também, desobediência a dispositivos dos termos contratuais, senão vejamos:

55. Término

55.1 O Contratante solicitará e obterá do Gerente de Contrato a emissão de Termo de Recebimento Definitivo (TRD) das obras quando comprovado o término da Obra.

55.2 Resolvidas todas as “não conformidades” descritas no Termo de Recebimento Parcial (TRP) das Obras, o Contratante terá o prazo de 10 (dez) dias após a comunicação do Contratado para a emissão do TRD.

(...)

56. Posse

56.1 O Contratante deverá tomar posse do Local da Obra nos 10 (dez) dias contados da data de emissão do TRD pelo Gerente de Contrato.

Conforme explicitado pela Unidade Técnica, a posse dos locais da obra “*só deveria ter ocorrido após a emissão de todos os termos de recebimento, inclusive, com a resolução das possíveis inconformidades que comumente ocorrem na execução de obras públicas*”, procedimento que não foi respeitado pela empresa pública.

A Auditoria afirma, ainda, que não foram fornecidos os Laudos Técnicos de Vistoria pela CONDER.

O termo de recebimento provisório é documento essencial a ser emitido antes da posse da Administração do local construído, assim como o termo de recebimento definitivo deve ser expedido após o ente público contratante avaliar a qualidade da obra e atestar que a obra foi entregue nos exatos termos quantitativos e qualitativos que foram contratados. O termo de recebimento definitivo implica a quitação, para a empresa contratada, das obrigações contraídas na assinatura do termo contratual, e possui, portanto, eficácia liberatória destas obrigações. Disto extrai-se a importância de que estes documentos sejam emitidos dentro dos prazos legal e contratual.

A fase de recebimento das obras e serviços públicos de engenharia contratados é uma etapa crítica da execução contratual e representa um ponto de controle que deve ser exercido pela Administração, com a finalidade de corrigir eventuais inconsistências no objeto executado que, caso verificadas, autorizam o ente a notificar o contratado para promover as correções, reparos, substituições ou reconstruções que se façam necessárias dentro de um prazo estipulado.

Embora os responsáveis pela SESAB e pela CONDER tenham reconhecido o atraso na emissão dos Termos de Recebimento, aduziram que não houve “*qualquer prejuízo às obras nem ao erário, tendo em vista que não se registrou, em nenhum termo de recebimento, serviços a serem corrigidos até o recebimento definitivo*”. Tal circunstância, entretanto, não elide a irregularidade, haja vista que tal falha traz inequívoco prejuízo à avaliação da qualidade das obras, fragilizando o seu controle, e dificulta a capacidade de se exigir e viabilizar os ajustes imprescindíveis ao seu bom funcionamento, caso estes sejam aferidos.

Desta forma, faz-se necessária a expedição de **recomendação** à SESAB e à CONDER para que **emitam** tempestivamente os termos de recebimento provisório e definitivo das obras sob sua fiscalização, conforme a legislação exige, **aprimorando** o controle no tocante à adequada avaliação da qualidade das obras que vierem a realizar.

c) “Atendimento apenas parcial às normas de acessibilidade” (Item 7.2.D do Relatório de Auditoria):

Durante a inspeção, restou constatada a desconformidade das construções quanto a algumas normas de acessibilidade de pessoas com deficiência, nos quesitos “*Rota Acessível/Circulação Interna*” e “*Sanitário e Vestiário*”, circunstância que obsta e/ou dificulta o acesso por estes cidadãos aos serviços de saúde prestados no âmbito das Policlínicas.

A Constituição Federal de 1988 traz dois dispositivos que tratam diretamente da acessibilidade de pessoas portadoras de deficiência aos edifícios e logradouros públicos, impondo que a construção de novas obras observem as normas de acessibilidade e que sejam realizadas adequações progressivas às construções já existentes:

Art. 227 -
(...)

§ 2º - A lei disporá sobre normas de construção dos logradouros e dos edifícios de uso público e de fabricação de veículos de transporte coletivo, a fim de garantir acesso adequado às pessoas portadoras de deficiência.
(...)

Art. 244. A lei disporá sobre a adaptação dos logradouros, dos edifícios de uso público e dos veículos de transporte coletivo atualmente existentes a fim de garantir acesso adequado às pessoas portadoras de deficiência, conforme o disposto no artigo 227, § 2º.

Há uma série de normais infraconstitucionais que detalham os procedimentos a serem adotados para dar concretude à aludida norma constitucional, como a Lei n. 10.098/2000¹, que estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências; a Lei n. 13.146/2015 (Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência - Estatuto da Pessoa com Deficiência); o Decreto n. 5.296/2004, que regulamentou a Lei n. 10.098/2000, além das normas técnicas de acessibilidade da ABNT, contidas na ABNT NBR n. 9.050:2015.

Cabe, portanto, aos Tribunais de Contas incluir, nas auditorias de obras, a verificação do atendimento às regras de acessibilidade, tanto na elaboração dos projetos quanto na execução das obras.

Vale destacar que o controle externo deve observar, ainda, a economicidade² que se obtém com a observância destas normas de acessibilidade desde o planejamento e a construção da obra. Isto porque **a construção de uma obra sem a observância das normas de acessibilidade, ainda que implique, em um primeiro momento, em economia de custos, demandará, posteriormente, a realização de ajustes, reformas e adaptações, que certamente representarão um dispêndio de verba pública maior do que o realizado caso a obra tivesse sido executada com o atendimento destas normas desde o início.**

Cumprе ressaltar, ainda, a possibilidade de a Administração Pública se tornar alvo de processos judiciais, instaurados com o objetivo de realizar as adaptações necessárias que garantam o acesso e a locomoção das pessoas portadoras de deficiência, o que desencadearia custos maiores ao erário.

Pode-se inferir, portanto, que **a construção de obra pública sem a observância de normas de acessibilidade a pessoas portadoras de deficiência representa ato de gestão antieconômico, o que torna os responsáveis passíveis de serem sancionados por esta Corte de Contas.**

Embora a Coordenação Geral do PROSUS tenha declarado que as adequações necessárias já foram providenciadas (Ref.2250489-12), caberá a esta Corte de Contas verificar,

¹ Esta lei prevê, em seu artigo 11, que “a construção, ampliação ou reforma de edifícios públicos ou privados destinados ao uso coletivo deverão ser executadas de modo que sejam ou se tornem acessíveis às pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida.”

² De acordo com o Manual de Auditoria de Desempenho do Tribunal de Contas da União, a economicidade é a “minimização dos custos dos recursos utilizados na consecução de uma atividade, sem comprometimento dos padrões de qualidade” (TCU, 1998)

em auditorias futuras, se, de fato, os ajustes foram devidamente executados, de forma a assegurar o acesso dos portadores de deficiência às Policlínicas, garantindo-lhes o exercício pleno da cidadania e a qualidade de vida destes usuários.

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, considerando o lastro probatório carreado aos autos e o pronunciamento emanado da 7ª Coordenadoria de Controle Externo (7ª CCE), o Ministério Público de Contas **OPINA**:

a) pela **juntada** da presente Auditoria aos Processos de Prestação de Contas da Secretaria da Saúde (SESAB), referente ao Programa de Fortalecimento do Sistema Único de Saúde da Região Metropolitana de Salvador (PROSUS), e da CONDER, referentes ao exercício de 2018;

b) pela expedição de **determinação** aos gestores do Programa de Fortalecimento do Sistema Único de Saúde da Região Metropolitana de Salvador (PROSUS) e da CONDER, no sentido de que, **sob pena de aplicação de multa**, com fulcro no art. 35, II, da Lei Complementar Estadual n. 005/91:

- **aprimorem** a fiscalização das obras realizadas no âmbito do Programa, mediante o devido acompanhamento dos serviços efetivamente realizados, **com apresentação de memórias de cálculo que possam demonstrar, de forma fidedigna, os quantitativos dos serviços executados**;
- ao contratar a construção de obra pública, **garantam**, tanto na elaboração dos projetos quanto na execução das obras, o atendimento às normas de acessibilidade de pessoas portadoras de deficiência, **em atendimento à Constituição Federal, às Leis n. 10.098/2000 e n. 13.146/2015, ao Decreto n. 5.296/2004 e à ABNT NBR n. 9.050:2015.**

b) pela expedição de **recomendação** aos gestores do Programa de Fortalecimento do Sistema Único de Saúde da Região Metropolitana de Salvador (PROSUS) e da CONDER para que **aprimorem** o controle no tocante à emissão dos termos de recebimento provisório e definitivo das obras sob sua fiscalização.

Sugere, ainda, a realização de acompanhamento, em auditorias futuras, por esta Corte de Contas, da efetiva execução dos ajustes às obras das Policlínicas ora analisadas e a sua adequação às normas de acessibilidade, conforme declarado pela Coordenação Geral do PROSUS, de forma a assegurar o acesso dos portadores de deficiência às Unidades, garantindo-lhes o exercício pleno da cidadania e a qualidade de vida destes usuários.

É o parecer.

Salvador, 15 de janeiro de 2021.

ERIKA DE OLIVEIRA ALMEIDA
Procuradora do Ministério Público de Contas

Quadro de Assinaturas

Este documento foi assinado eletronicamente por:

Erika de Oliveira Almeida
Procuradora do Ministério Público - Assinado em 18/01/2021



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: IXNDG1MDQ3