



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

<b>PROCESSO:</b>	<b>TCE/008691/2015</b>
<b>ÓRGÃO JULGADOR:</b>	PLENO
<b>RELATOR:</b>	CONS. Marcus Vinícius de Barros Presídio
<b>NATUREZA:</b>	AUDITORIA
<b>RESPONSÁVEIS/PARTES:</b>	ESERVAL ROCHA; IGOR CAIRES MACHADO; EVERALDO MENDES DA SILVA; RENATO DE AZEVEDO NETO
<b>ORIGEM:</b>	TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DA BAHIA – TJBA

**PARECER Nº 000478/2016**

**1. RELATÓRIO**

Cuidam os autos de Inspeção realizada, no período de 1º de janeiro de 2015 a 31 de agosto de 2015, pela 1ª Coordenadoria de Controle Externo (1ª CCE), com o objetivo de efetuar o acompanhamento de licitações, contratos e convênios no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia.

Concluída a análise, a 1ª Coordenadoria de Controle Externo (1ª CCE) apresentou relatório em que se apontaram diversas ocorrências, relacionadas, sobretudo, a irregularidades identificadas na formalização e execução do Contrato nº 10/2015-S, firmado com a Base TEC Serviços e Empreendimentos Ltda., tendo como objeto a prestação de serviços especializados e continuados de limpeza e conservação, com fornecimento de materiais, para as unidades do Poder Judiciário do Estado da Bahia, com início de vigência em 1º de abril de 2015. Ao final, sugeriu-se que fosse dado conhecimento do relatório aos gestores relacionados no item 2, para que se adotassem *as medidas necessárias à correção das irregularidades e fragilidades apontadas*. Igualmente, propôs-se a expedição de determinação para que, no prazo de 15 dias, fosse encaminhado ao TCE/BA Plano de Ação com identificação de responsáveis e prazo para

adoção de medidas.

Às fls. 95/98 este *Parquet* solicitou diligência à unidade auditada objetivando que fossem disponibilizadas “para a equipe de auditoria deste tribunal, as plantas baixas das 399 unidades abrangidas pelo Contrato nº 10/2015-S, alertando aos gestores que eventual omissão na apresentação dessa documentação poderá ensejar a incidência das sanções legais previstas no art. 35, inciso VI, da Lei Orgânica deste TCE e influenciar o juízo de mérito das contas anualmente prestadas pelo TJ/BA.”. Em resposta (fls. 109/230) foram apresentadas plantas de prédios pertencentes ao TJBA e, em relação aos imóveis locados, laudos técnicos de avaliação e escrituras públicas, nos quais são indicadas as respectivas áreas.

Enviados os dados à auditoria (fls. 207/220), esta discorda da justificativa para inexistência de plantas baixas de todas as unidades envolvidas no contrato, afirma que os dados repassados continuam sendo insuficientes para cálculo preciso da metragem, e reitera a diferença de informações presentes em plantas e tabelas fornecidas pelo TJ/BA. A unidade técnica do TCE refaz o cálculo considerando as unidades que possuem informações relativamente completas (284), chegando a conclusão de que o contrato firmado pelo TJ/BA paga a mais para a contratada R\$253.189,32 mensalmente, o que totaliza R\$3.038.271,84 no prazo de doze meses.

Vieram os autos ao Ministério Público de Contas.

É o relatório, passo a opinar.

## **2. FUNDAMENTAÇÃO**

### **2.1. Contrato nº 10/2015-S**

Grande parte das irregularidades identificadas diz respeito a falhas graves na formalização e na execução do Contrato nº 10/2015-S, firmado com a Base TEC Serviços e Empreendimentos Ltda., tendo como objeto a contratação de serviços especializados e continuados de limpeza e conservação, com fornecimento de materiais, para as unidades do Poder Judiciário do Estado da Bahia. Sobre este contrato, a auditoria lista as seguintes falhas:

1. Termo de Referência deficiente e incompleto:
  - 1.1. Objeto impreciso, sem suporte documental e sem estudos técnicos preliminares **(Item 6.1.1.a)**;
  - 1.2. Impropriedade das metragens utilizadas – identificou-se divergência entre o espaço

físico real das unidades e o espaço indicado em contrato para limpeza, totalizando metragem contratada superior à existente (**Item 6.1.1.b**);

- 1.3. Unidades não abrangidas na licitação por lote único (**Item 6.1.1.c**);
- 1.4. Ausência de fundamentação para a adoção dos coeficientes de produtividade mínimos de 550m<sup>2</sup>/homem e 6.000m<sup>2</sup>/homem para as áreas internas e externas(**Item 6.1.1.d**);
- 1.5. Definição inadequada da qualidade dos serviços e da metodologia estabelecida para a sua mensuração – os critérios utilizados (detalhados às fls. 9/10) não envolvem a prestação de serviços em si, baseiam-se, basicamente, na frequência do prestador de serviço (**Item 6.1.1.e**);
2. Ausência de nomeação de Comissão/Fiscal do Contrato (**Item 6.1.2**);
3. Liberação injustificada de multa contratual por atraso na apresentação da garantia (**Item 6.1.3**);
4. Não apresentação das declarações de nepotismo para as unidades do interior (**Item 6.1.4**);
5. Distribuição de funcionários sem observar o critério estabelecido no Termo de Referência e Contrato (**Item 6.1.5**);
6. Irregularidade nas liquidações e nos pagamentos realizados:
  - 6.1. Ausência de avaliação dos serviços prestados (**Item 6.1.6.a**);
  - 6.2. Inadequação dos controles sobre o cumprimento das obrigações trabalhistas e previdenciárias dos efetivos prestadores de serviço (**Item 6.1.6.b**).

O Termo de Referência que deu suporte ao procedimento licitatório determinou que a licitação fosse realizada em lote único, abrangendo todas as unidades da capital e do interior relacionadas no Anexo II, onde foram apresentados os seus endereços e as áreas internas e externas. No entanto, como identificou a unidade técnica deste TCE/BA, 20 unidades do Poder Judiciário estadual não foram incluídas na listagem, sem que se apresentasse justificativa na licitação ou nas respostas apresentadas nesta inspeção para essa discriminação (item 6.1.1.c).

Adotou-se o modelo de contratação por “m<sup>2</sup> limpo”, sendo definidos como coeficientes mínimos de produtividade 550m<sup>2</sup>/homem e 6.000m<sup>2</sup>/homem para as áreas internas e externas, respectivamente. Contudo, o Pregão Eletrônico nº 62/2014 que deu origem ao contrato não foi precedido de estudos técnicos preliminares, tanto que não restam claros os critérios utilizados para determinação da área a ser limpa por pessoa e foram verificadas diversas inconformidades entre as metragens dos espaços contratados (registrados no termo de referência) e das áreas reais de cada unidade (itens 6.1.1.a, b, d).

Quanto à ausência de critérios precisos para avaliação da qualidade do serviço prestado

(item 6.1.1.e), a auditoria inclusive sugere alguns critérios a serem adotados pelo TJ, tomando por base Decreto Estadual que cuida da matéria. Com razão, a unidade técnica destaca a impossibilidade de utilizar como único critério de avaliação a frequência do trabalhador ao local a ser higienizado.

Na resposta apresentada pelo gestor às fls. 109/230 foi informado que o TJ não dispõe de plantas baixas de todas as unidades envolvidas no Contrato nº 10/2015-S, inclusive porque esse documento não era requisito essencial da licitação. Observa-se, entretanto, que plantas baixas são meio adequado para visualizar não apenas a metragem da área contratada, como também tudo aquilo que ela possui (mesas, banheiros, cômodos, meias paredes etc.) permitindo melhor identificação das necessidades de limpeza de cada espaço da unidade. Imagina-se que, de posse destes documentos, o TJ possa melhor verificar a real metragem a ser abrangida em seus contratos, o que evitaria a enorme diferença identificada pela auditoria, além de estabelecer critérios melhores de produtividade e averiguação do serviço realizado.

Cite-se ainda o descumprimento do contrato por parte da contratada que envia quantitativo de funcionários distinto daquele previsto no ajuste (item 6.1.5). Em que pese se reconheça a impropriedade dos cálculos apresentados pelo TJ para dimensionar a demanda de serviço, isso não significa que a empresa pode unilateralmente e sem qualquer revisão contratual reestruturar a prestação de serviços como lhe convém. Se a contratada não conta com estrutura suficiente para suportar a demanda do TJ cabe uma rescisão, se a metragem apresenta erros deve-se providenciar uma revisão dos critérios estabelecidos, a única hipótese inadmissível é exatamente a que se verificou na prática: alteração unilateral do contrato por parte da empresa. Neste aspecto, cabe ao órgão público seguir as previsões legais aplicando multa à empresa e até mesmo rescindir o contrato (art. 185, I, IV, e art. 186 da Lei nº 9.433/2005).

Como se nota do relatório de auditoria, as irregularidades observadas na formalização e execução do Contrato nº 10/2015-S são graves e chegam a representar prejuízos milionários aos cofres públicos. Verifica-se no caso violação a diversos dispositivos normativos da Lei de Licitações e Contratos do Estado (Lei nº 9.433/2005), a exemplo dos arts. 11, I; 14, II e III; 79, I; e 153.

Diante das irregularidades observadas, este *Parquet*, além de coadunar com as sugestões apresentadas pela auditoria do TCE/BA (fls. 18, 20, 22, 27, 36) e destacar a possibilidade de sanção pecuniária decorrente do descumprimento de Lei Estadual, sugere:

- (a) que seja expedida determinação ao Tribunal de Justiça para não renovar/prorrogar a vigência do Contrato nº 10/2015-S, nem realizar licitação tendo como suporte os mesmos

- documentos utilizados para esta contratação;
- (b)** determinar ao TJ que revise as metragens de todas as suas unidades, tendo em vista a necessidade de indicação precisa do espaço existente para contratação de serviços de limpeza e conservação, indicando prazo para apresentação dos resultados obtidos;
  - (c)** determinar ao TJ que realize com maior rigor o controle interno da execução de seus contratos, ressaltando que falhas no controle interno podem repercutir em sanções para os gestores omissos;
  - (d)** que seja recomendado a atualização das plantas baixas e/ou demais instrumentos hábeis a identificar a metragem dos espaços físicos e sua composição, especialmente nas áreas internas da unidade;
  - (e)** recomendar ao TJ que reveja os critérios de avaliação da prestação de serviço, estabelecendo critérios efetivamente vinculados ao serviço de limpeza realizado;
  - (f)** recomendar ao TJ que aplique as sanções cabíveis à contratada Base TEC Serviços e Empreendimentos Ltda. pelos descumprimentos contratuais observados.

Necessário frisar que as irregularidades apontadas acima transcendem a mera formalidade. Conforme relatado o TJ não apresentou documentos de todas as unidades, sendo possível para a auditoria avaliar a área de apenas 284 unidades (do total de 399 unidades abrangidas pelo contrato firmado). Destas a auditoria identificou as diferenças constantes na tabela de fls. 208/209, que representam uma contratação de 114,47 funcionários a mais que o necessário para a área efetivamente existente, esse quantitativo significa um gasto mensal a maior de R\$253.189,32, e no período de 12 meses previsto inicialmente para execução contratual o montante de R\$3.038.271,84.

Ressalte-se que o valor do prejuízo calculado pela auditoria é resultante do abatimento entre as áreas calculadas a maior e a menor no Termo de Referência. Esclarecemos: segundo se verifica da tabela de fls. 208/209 observou-se, em relação às áreas internas, que o Termo de Referência contemplou um excesso de 67.392,78m<sup>2</sup>. Por outro lado, apontou, em relação às áreas externas, uma metragem deficitária, 48.379,55m<sup>2</sup> inferior à que deveria ser indicada, se fossem observadas as medidas dispostas nas plantas baixas apresentadas. O montante de R\$3.038.271,84 foi encontrado após considerar tanto o que foi acrescido quanto o que foi retirado da metragem.

Como se nota, a repercussão financeira é significativa, e o fato de apenas parte das plantas ter sido analisada não inviabiliza a adoção das providências pertinentes. Tratando-se de valor pago indevidamente em virtude de erro cometido pelo próprio Tribunal de Justiça (cálculo indevido das metragens por falta de zelo na realização das etapas prévias da licitação), o

responsável deve arcar com o prejuízo causado. Para que se proceda à imputação de débito, contudo, essencial que se apure o efetivo pagamento à contratada, devendo o TCE/BA realizar essa verificação.

## **2.2. Contrato nº 03/2014-S**

Irregularidades foram identificadas também em relação ao Contrato nº 03/2014-S firmado com CSS Serviços Especializados Ltda que tem por objeto a prestação de “serviços especializados e continuados, de operação do Núcleo de Atendimento das Diretorias de Serviços Gerais, Recursos Humanos e de Finanças, para atender as necessidades do Poder Judiciário do Estado da Bahia”.

Conforme indicado pela auditoria, a responsável pela gestão do Contrato nº 10/2015-S é terceirizada e seu vínculo com o TJ/BA é estabelecido atualmente através do Contrato nº 03/2014-S. Ocorre que a natureza das atividades efetivamente realizadas pela terceirizada transcendem a previsão contratual, além de haver, claramente, subordinação e pessoalidade entre o TJ e a terceirizada.

A PGE (Parecer nº PA-TJ-LMM-44/2015) questiona, inclusive, se os serviços prestados pela CSS Serviços Especializados poderiam ser terceirizados. Segundo a Procuradoria do Estado, ainda que não se tratem de funções relacionadas à atividade finalística do órgão, parece haver conflito entre as atividades exercidas pelos terceirizados e àquelas inerentes à função de Auxiliar Judiciário (previsto na Lei nº 11.170/2008), além de se vislumbrar no caso possibilidade de subordinação, pessoalidade, relevância e constância das atividades que justificariam sua realização por servidores, não por empregados terceirizados.

As defesas apresentadas não tecem qualquer comentário sobre as relações decorrentes do Contrato nº 03/2014-S em comento.

O que se observa no caso, é a potencial violação a Contrato firmado pela Administração Pública. Em que pese a auditoria tenha identificado apenas uma terceirizada exercendo funções alheias ao contrato que rege a sua relação, em decorrência da forma como se chegou a essa trabalhadora (o contrato analisado era o 10/2015-S, e verificando-se o responsável pela sua gestão chegou-se à irregularidade descrita), uma vez identificadas falhas na execução e deficiências na fiscalização revela-se essencial que o órgão revise a contratação realizada.

Calha ressaltar que o descumprimento contratual ao permitir que terceirizada exerça funções distintas daquelas para as quais foi contratada representa violação à Lei nº 9.433/2005, por exemplo os arts. 151 e 154. Por sua vez, terceirização de funções que são tipicamente exercidas por cargos previstos no quadro do órgão viola a regra do concurso público (art. 37, II, da CF/88) e as diretrizes firmadas pelo TST para terceirização no âmbito da Administração Pública (Súm. 331).

Diante desses fatos sugere:

- (a) determinação ao Tribunal de Justiça para adequar as funções e atividades exercidas pela terceirizada da CSS Serviços Especializados Ltda que hoje atua na gestão do Contrato nº 10/2015-S àquelas atividades para as quais foi efetivamente contratada;
- (b) processamento de inspeção específica neste Tribunal de Contas para apuração da regularidade do Contrato nº 03/2014-S firmado pelo TJ/BA com a CSS Serviços Especializados Ltda;
- (c) indicação de prazo para que o TJ/BA apresente (i) atribuições dos servidores ocupantes dos cargos de Auxiliar Administrativo; (ii) detalhamento sobre as funções e atividades abarcadas pelo Contrato nº 03/2014-S e aquelas exercidas pelos terceirizados contratados por meio deste instrumento.

### 3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, este representante do Ministério Público de Contas **OPINA** no sentido de que:

- a) a presente inspeção seja juntada às contas do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia (TJ/BA) do exercício de 2015;
- b) esta Corte de Contas apure o efetivo pagamento à empresa Base TEC Serviços e Empreendimentos Ltda. por meio do Contrato nº 10/2015-S, para que se proceda à imputação de débito do valor pago indevidamente em virtude de erro cometido pelo próprio Tribunal de Justiça (cálculo indevido das metragens por falta de zelo na realização das etapas prévias da licitação);
- c) se aplique de **multa** ao gestor responsável pelo TJ/BA, **Desembargador Eserval Rocha**, em virtude da ausência de justificativa para não inclusão de unidades do TJ em licitação que pretendia abarcar todos os prédios do órgão;

- d) seja aplicada **multa** ao gestor responsável, **Desembargador Eserval Rocha**, em virtude da autorização para realização de licitação e assinatura de contrato dela decorrente, sem a elaboração de adequado projeto básico, violando a Lei nº 9.433/2005 e causando prejuízo ao erário, com fulcro no art. 35, II e III, da Lei Complementar nº 05/91;
- e) seja aplicada **multa** ao gestor, **Desembargador Eserval Rocha**, por conta da não indicação de fiscal do Contrato nº 10/2015-S em desrespeito ao art. 153 da Lei nº 9.433/2005, com fulcro no art. 35, II, da Lei Complementar nº 05/91;
- f) seja expedida **determinação** ao Tribunal de Justiça para não renovar/prorrogar a vigência do Contrato nº 10/2015-S, nem realizar licitação tendo como suporte os mesmos documentos utilizados para esta contratação;
- g) se **determine** ao TJ que revise as metragens de todas as suas unidades, tendo em vista a necessidade de indicação precisa do espaço existente para contratação de serviços de limpeza e conservação, indicando prazo para apresentação dos resultados obtidos;
- h) seja expedida **determinação** ao TJ que realize com maior rigor o controle interno da execução de seus contratos, ressaltando que falhas no controle interno podem repercutir em sanções para os gestores omissos;
- i) seja **recomendado** a atualização das plantas baixas e/ou demais instrumentos hábeis a identificar a metragem dos espaços físicos e sua composição, especialmente nas áreas internas da unidade;
- j) seja expedida **recomendação** ao órgão para que reveja os critérios de avaliação da prestação de serviço, estabelecendo critérios efetivamente vinculados ao serviço de limpeza realizado;
- k) se **recomende** ao TJ que aplique as sanções cabíveis à contratada Base TEC Serviços e Empreendimentos Ltda. pelos descumprimentos contratuais observados;
- l) seja expedida **determinação** ao Tribunal de Justiça para adequar as funções e atividades exercidas pela terceirizada da CSS Serviços Especializados Ltda que hoje atua na gestão do Contrato nº 10/2015-S àquelas atividades para as quais foi efetivamente contratada;



m) seja iniciado no âmbito deste Tribunal de Contas procedimento de **inspeção** específico para apuração da regularidade do Contrato nº 03/2014-S firmado pelo TJ/BA com a CSS Serviços Especializados Ltda;

n) se **determine** prazo para que o TJ/BA apresente (i) atribuições dos servidores ocupantes dos cargos de Auxiliar Administrativo; (ii) detalhamento sobre as funções e atividades abarcadas pelo Contrato nº 03/2014-S e aquelas exercidas pelos terceirizados contratados por meio deste instrumento.

É o parecer.

Salvador, 25 de maio de 2016.

**MARCEL SIQUEIRA SANTOS**  
Procurador do Ministério Público de Contas