



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

PROCESSO:	TCE/008691/2015
ÓRGÃO JULGADOR:	PLENO
RELATOR:	CONS. Gildásio Penedo Filho
NATUREZA:	AUDITORIA
RESPONSÁVEIS/PARTES:	ESERVAL ROCHA; IGOR CAIRES MACHADO; EVERALDO MENDES DA SILVA; RENATO DE AZEVEDO NETO
ORIGEM:	TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DA BAHIA – TJBA

PARECER N° 000881/2017

1. RELATÓRIO

Retornam a esta Procuradoria de Contas os presentes autos alusivos à Inspeção realizada pela 1ª Coordenadoria de Controle Externo (1ª CCE), no período de 1º de janeiro de 2015 a 31 de agosto de 2015, 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.

Este Ministério Público se manifesta conclusivamente no feito analisando especialmente os dois contratos em que a unidade técnica do TCE havia encontrado maior número de irregularidades (Contrato nº 10/2015-S e 03/2014-S), opinando, ao fim, pela juntada às contas, aplicação de multa, e expedição de diversas determinações e recomendações ao TJ/BA (Parecer nº 478/2016 – fls. 224/232).

O I. Conselheiro Relator concedeu nova oportunidade de defesa aos envolvidos (fls. 236). Devidamente notificados apresentam defesa os Srs.:

- Igor Caires Machado, Secretário de Administração (fls. 260/264),
- Carlos Sebastião de Oliveira Eleutério Filho, da Coordenação de Serviços Auxiliares – CSERV (fls. 269/272),
- Renato de Azevedo Neto, da CSERV (fls. 319/504),
- Franco Bahia Karaoglan Mendes Borges Lima, Secretário de Administração (fls. 509/534),
- Everaldo Mendes da Silva, Diretor de Serviços Gerais (fls. 554/580 – mídia digital),
- Eserval Rocha, Presidente do TJ/BA (fls. 591/620 e 655/665), e
- a empresa Base TEC Serviços e Empreendimentos Ltda. (fls. 285/306).

Diante da apresentação de defesas, os autos são remetidos à 1ª CCE que apresenta duas manifestações (fls. 624/644 e 648/652) nas quais coteja o posicionamento dos gestores,

mantendo o entendimento sobre a ocorrência das graves irregularidades, além de apresentar matriz de responsabilização.

Vieram, novamente, os autos ao Ministério Público de Contas.

É o relatório, passo a opinar.

2. FUNDAMENTAÇÃO

A defesa do Secretário de Administração à época, Sr. Igor Caires Machado (fls. 260/264), cinge-se a afirmar que a Secretaria de Administração deixou de ser responsável por licitações em contratos em fevereiro de 2014, esses assuntos eram então tratados com a Diretoria Geral.

O Secretário de Administração subsequente, Sr. Franco Bahia Karaoglan Mendes Borges Lima, Secretário de Administração, se defende (fls. 509/534) informando também que os Contratos nº 10/2015-S e 03/2014-S tinham como ordenador o Diretor de Serviços Gerais e a fiscalização estava a cargo da Coordenação de Serviços Gerais. Acrescenta ainda que somente ocupou o cargo quando os contratos já estavam formalizados e em execução.

Sobre os dois gestores a auditoria reitera que não relacionou suas condutas aos dois contratos em comento, razão pela qual os gestores da Secretaria de Administração não são responsabilizados pelas irregularidades identificadas.

A empresa Base TEC, por sua vez, se manifesta (fls. 285/306) no sentido de que: **(i)** os licitantes não têm ingerência sobre a elaboração do edital e seus elementos; **(ii)** não cabe às licitantes atestar as características técnicas do serviço licitado; **(iii)** realizou a contratação conforme previsão editalícia; **(iv)** cumpriu os requisitos da contratação e apresentou os documentos de regularidade; **(v)** o TJ/BA pagou integralmente o contrato nos primeiros meses e no mês de agosto/2015 realizou glosa equivalente a 31 postos de trabalho de uma só vez, quando o correto seria glosar apenas 29 postos; **(vi)** o atraso na entrega da garantia decorreu dos procedimentos internos das seguradoras; **(vii)** as declarações de nepotismo foram entregues, embora com atraso no caso dos trabalhadores que prestavam serviço nas comarcas do interior por conta da necessidade de coletar os documentos e entregá-los à sede do TJ em Salvador, não tendo havido prejuízo ao órgão.

A auditoria também não imputou responsabilidade à empresa. Embora a própria contratada reconheça algumas falhas e descumprimentos contratuais, os achados de auditoria voltaram-se para gestão e fiscalização do contrato. Assim, de início, não se responsabiliza a empresa pelas

irregularidades encontradas, mas é possível que algumas determinações e recomendações repercutam sobre o contrato e, em consequência, sobre a contratação de serviços em si, sem que isso represente penalização da empresa contratada.

Passa-se agora à análise das respostas dos gestores efetivamente relacionados pela auditoria às condutas destacadas no Relatório.

Carlos Sebastião de Oliveira Eleutério Filho, da Coordenação de Serviços Auxiliares (CSERV) relata brevemente o histórico do Contrato nº 10/2015-S e as diversas dificuldades verificadas (fls. 269/272).

Renato de Azevedo Neto, também da CSERV, traz pronunciamento idêntico ao do Sr. Everaldo Mendes da Silva, apresentando cópias de diversos documentos relativos à licitação e à contratação (fls. 319/504).

Em nome da Diretoria de Serviços Gerais (DSG), o Sr. Everaldo Mendes da Silva, Diretor à época das contratações questionadas, diz que (fls. 554/580): **(i)** a ordem hierárquica é Diretoria Geral, Secretaria de Administração, subordinada a ela a DSG e, por fim, as Coordenações, nas quais se inclui a CSERV; **(ii)** a DSG assume a função tática e a CSERV a operacional; **(iii)** é praxe no TJ contratar serviço de limpeza por m²; **(iv)** o objeto do Termo de Referência era claro e as licitantes tiveram oportunidade de visitar os espaços a serem limpos; **(v)** mudanças ocorrem na estrutura das sedes do Judiciário com frequência, especialmente no interior e em virtude da construção do Fórum dos Juizados no Imbuí; **(vi)** o total de homens é definido pela área de cada região, algumas comarcas têm áreas inferiores ao mínimo exigido, mas não podem ficar desassistidas, então para elas encaminha-se o mínimo de pessoal, fazendo a conta é possível observar que essa técnica economiza recursos pois contrata-se menos pessoas do que se fosse considerado a metragem simplesmente; **(vii)** alguns locais que não funcionam todos os dias e que não atendem o mínimo de metragem não têm profissional de limpeza todos os dias, ele se reveza em outras unidades com características semelhantes (é o caso dos balcões de justiça, por exemplo); **(viii)** as unidades não abrangidas pelo contrato de limpeza não o foram porque não demandaram o serviço; **(ix)** a qualidade do serviço prestado se confirma pela ausência de críticas dos magistrados, categoria sabidamente exigente; **(x)** os contratos não ficaram sem fiscais porque o Regimento do Tribunal traz competências de gestão, logo deduz daí os “fiscais naturais de contrato”, além disso, foram nomeados os Srs. Francisco Reis Queiroz e Fernando José Alexandrino Silva para essa função; **(xi)** a DSG autorizou especificamente a CSERV a designar fiscais de contrato.

O que se observa da resposta dos três gestores é o reconhecimento das irregularidades relatadas pela auditoria: mudanças na estrutura física do Tribunal interferindo na metragem estabelecida na licitação; controle de qualidade da prestação dos serviços sem critérios apuratórios claramente definidos; etc.

Calha destacar que os cálculos apresentados pelos Srs. Renato de Azevedo Neto e Everaldo Mendes da Silva na tentativa de confirmar que o Contrato de prestação de serviços de limpeza (nº 10/2015-S) resultou em economia para o erário fazem comparação entre duas situações de pessoal contratado, mas sempre tomando por base a mesma metragem licitada que já se provou inadequada e incompatível com a realidade do TJ e suas unidades.

O Desembargador Eserval Rocha, Presidente do TJ/BA, apresenta cópia da defesa colacionada nos autos da prestação de contas do mesmo exercício 2015 sob comento (TCE/001109/2016) às fls. 591/620. Os tópicos argumentativos foram, resumidamente: **(i)** o processo de contas não foi suspenso para aguardar a prestação de contas; **(ii)** a gestão respeita as normas, busca sempre atender às decisões do TCE/BA e permite fiscalização dos documentos por seus auditores; **(iii)** os achados de auditoria envolvem elementos técnicos sobre os quais os responsáveis do TJ/BA já se manifestaram; **(iv)** não houve dolo ou culpa, as irregularidades são sanáveis porque os contratos ainda estão vigentes; **(v)** o TJ/BA foi reestruturado e diversas medidas foram tomadas para ampliar a economicidade; **(vi)** solicitou-se acompanhamento mais próximo e contínuo da PGE e do TCE para fiscalização dos atos; **(vii)** segundo o Regimento dos Órgãos Auxiliares e de Apoio Técnico Administrativo da Justiça (Resolução nº 05/2013), arts. 72 e 76, compete à Diretoria de Serviços Gerais (DSG) e à Coordenação de Serviços Auxiliares (CSERV) elaborar, gerir e fiscalizar os contratos da natureza do Contratos nº 10/2015-S; **(viii)** o Decreto nº 223/2010 extinguiu a carreira de auxiliar judiciário, para suprir a demanda das atividades exercidas pelos ocupantes destes cargos foram firmados contratos de prestação de serviço a exemplo do nº 03/2014-S, neste não havia subordinação ou terceirização ilegal de mão de obra.

Observando conjuntamente as manifestações da Presidência, da DSG e da CSERV em diversos momentos os gestores reconhecem que a ausência de fiscais de contrato é uma irregularidade “de presença histórica” do TJ (fls. 600), que o problema ocorreu durante muitos anos e gestões, mas foi finalmente regularizado no caso dos contratos sob análise. Ocorre que, como bem destaca a auditoria, apenas depois do início da execução contratual os fiscais foram designados.

Por outro lado, este *Parquet* de Contas imaginava prescindível mencionar que a nomeação do fiscal de contrato deve ser específica e direcionada. Mas, diante da alegação dos gestores de

que havia “fiscais naturais de contrato” e que essa função decorria das atribuições genéricas de certas funções na estrutura do TJ, faz-se o devido destaque a essa necessidade, subsidiando o comentário em Jurisprudência Seleccionada do Tribunal de Contas da União (TCU):

Acórdão 2146/2011 – Segunda Câmara

Enunciado: **A execução de contrato deve ser acompanhada por servidor especialmente designado para tanto**, não cabendo a designação de membros da comissão de licitação para o desempenho da atividade.
(Processo 015.578/2006-6, Relator: JOSÉ JORGE, sessão em: 05/04/2011)

Acórdão 540/2008 – Plenário

Enunciado: **A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado**, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes.
(Processo 008.881/2004-1, Relator GUILHERME PALMEIRA, sessão em: 02/04/2008)

Acórdão 3676/2014 – Segunda Câmara

Enunciado: **A nomeação genérica de servidores para atuarem como fiscais, sem especificação dos nomes nem dos contratos a serem fiscalizados, contraria o princípio da eficiência, por inviabilizar a atribuição de responsabilidade específica a determinado servidor.**
(Processo 024.420/2012-3; Relator: JOSÉ JORGE; sessão em: 22/07/2014)

Acórdão 2507/2011 – Plenário

Enunciado: **Nos contratos administrativos devem ser designados fiscais**, com a responsabilidade de atestar a entrega de materiais e prestação de serviços, evitando-se a prática de atesto “à distância”.
(Processo 008.122/2001-8, Relator VALMIR CAMPELO, sessão em: 21/09/2011)

Acórdão 1534/2009 – Primeira Câmara

Enunciado: **Deve ser designado representante da administração para acompanhar a execução de cada contrato firmado.**
(Processo 009.818/2001-8, Relator AUGUSTO NARDES, sessão em: 07/04/2009)

Resta claro, portanto, que a nomeação de fiscal é essencial para o acompanhamento, gestão e fiscalização do contrato e que a ausência de nomeação é irregularidade grave que justifica a aplicação de multa.

Ainda no que diz respeito à ausência de indicação de fiscal de contrato, anteriormente este Ministério Público de Contas havia se pronunciado pela aplicação de multa ao Presidente do TJ/BA, Sr. Eserval Rocha, pela irregularidade, observando ser ele o subscritor do termo de contrato e dos documentos licitatórios. Entretanto, as respostas dos gestores revelaram que a DSG e a CSERV tinham competência para administrar as contratações e lidar com suas peculiaridades, sendo, nas palavras dos gestores, o “fiscal natural do contrato” o Chefe de Sessão – setor subordinado a CSERV. Assim, diante dos esclarecimentos prestados, altera este *Parquet* de Contas a sugestão de aplicação de multa, neste aspecto, do Presidente do TJ para os gestores da Diretoria de Serviços Gerais (DSG) e Coordenação de Serviços Auxiliares (CSERV), a primeira

pela delegação do dever de indicar fiscal de contrato e a segunda pela não realização da nomeação.

Como se nota, embora os gestores tenham comparecido aos autos, os argumentos apresentados não afastam as irregularidades apontadas no Relatório de Auditoria, pelo contrário, diversas das falas confirmam os achados da unidade técnica.

Contudo, mesmo com a permanência das irregularidades relacionadas ao Contrato nº 10/2015-S (que teve por objeto prestação de serviços de limpeza nas unidades do TJ na capital e no interior), há que se tecer alguns comentários sobre a sugestão anterior de sanção pecuniária ao Presidente do TJ em virtude das metragens indevidamente contratadas e da não abrangência de algumas unidades do interior no Contrato.

Conforme apurado pela auditoria e dito no Parecer nº 478/2016, a formalização do Contrato nº 10/2015-S a partir de licitação que não atualizou adequadamente o projeto básico causou prejuízos à Administração. Entretanto, para que a licitação de fosse adequadamente elaborada, seriam necessárias verificação e mensuração de todas as áreas internas e externas das unidades do TJ, atualizando as plantas já existentes, desenhando aquelas que não estavam à disposição do Tribunal e incluindo as áreas relativas às novas construções. Com os dados precisos e atualizados seria possível realizar licitação de forma precisa, sem dúvidas, arredondamentos e prejuízos financeiros.

Ocorre que não se pode imputar ao Presidente do TJ/BA a responsabilidade pela não verificação/atualização dos dados. Ainda que, em último grau, seja ele o responsável por autorizar as licitações e contratações, não se pode exigir a realização dessa atividade de nível técnico. Em outras palavras, está fora da sua esfera de competência técnica a apuração da melhor forma de contratar os serviços de limpeza (*in casu*, homem/m²) e a responsabilidade pela confirmação da regularidade dos dados (metragem) constantes no órgão para embasar o projeto básico e a licitação. Por esta razão modifica-se o posicionamento anterior, retirando a sugestão de multa ao Presidente em decorrência das impropriedades de medição constatadas na licitação e no Contrato nº 10/2015-S dela decorrentes.

No Parecer nº 478/2016 também havia sido sugerida aplicação de multa pela não previsão de unidades do interior no Contrato nº 10/2015-S. Esta situação difere do problema de metragem verificado. No caso das metragens é possível reconhecer que há um nível de tecnicidade que não pode ser exigido do Desembargador, contudo não é razoável entender que o Presidente do TJ não tenha meios de conhecer as unidades judiciárias do Estado sob sua responsabilidade. Desta

forma, em tese a situação é passível de penalização pecuniária, porque existe uma irregularidade (não inclusão de unidades no contrato de prestação de serviços que pretendia abranger todo o Estado) e não há escusas que justifiquem essa falha (o Presidente do TJ deveria ter conhecimento das unidades a serem incluídas na prestação de serviços e garantir essa inclusão).

Porém, apesar da constatação da irregularidade, não se vislumbrou, nesse caso específico, prejuízo à Administração. De fato houve a falha, mas ela não representou dano patrimonial. Conforme os gestores defenderam, dentro das condições de contratação seria possível incluir as unidades que tivessem interesse na prestação dos serviços.

Assim, considerando que não se apurou prejuízo financeiro em virtude da limitação do quantitativo de unidades abrangidas no Contrato nº 10/2015-S; sugerindo determinações e recomendações para correção da irregularidade; e destacando que isso não significa isenção de responsabilidade do Presidente, este *Parquet* de Contas altera o posicionamento anterior em que sugeria aplicação de multa pela não inclusão de unidades do interior no contrato de prestação de serviços de limpeza.

Por fim, cite-se os demais documentos trazidos pelo Desembargador. Primeiramente apresenta cópia de parecer do Ministério Público Estadual em processo que questiona o concurso público; o certame de outorga das Delegações de Notas e Registros do Estado da Bahia; a instalação da Câmara do Oeste; e a vacância dos cargos de Desembargadores em razão da ausência de disponibilidade orçamentária (fls. 656/659). Como o Parecer não guarda relação com este procedimento não é capaz de interferir no opinativo ora proferido.

Ademais, junta cópia do Parecer nº PA-NTCE-RPC-191/2017 da Procuradoria Geral do Estado (PGE) (fls. 660/665). Trata-se do parecer apresentado pela PGE no processo de contas do TJ do mesmo exercício de 2015 (TCE/001109/2016) em que, visualizando as irregularidades, a Procuradoria entende que é possível a aprovação das contas. O presente procedimento de inspeção não busca julgamento das contas do TJ, razão pela qual este *Parquet* apenas se pronuncia sobre as irregularidades e eventuais providências a serem tomadas diante do quadro observado (recomendações, ressalvas, penalizações). De qualquer forma, ainda que fosse este o momento de analisar as contas do órgão, o parecer da PGE revela apenas um posicionamento jurídico, não traz fatos e argumentos capazes de desconstruir os achados de auditoria nos quais se baseiam os presentes processo e opinativo ministerial.

3. CONCLUSÃO

Nesse contexto, **RETIFICA** este órgão ministerial o **Parecer nº 478/2016** de fls. 224/232, para retirar duas das multas sugeridas ao Presidente do TJ e para alterar os responsáveis pela sanção pecuniária decorrente da ausência de fiscais de contrato, **OPINANDO** no seguinte sentido:

- a) a presente inspeção seja juntada às contas do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia (TJ/BA) do exercício de 2015 (TCE/001109/2016);
- 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) seja aplicada **multa** aos gestores da Coordenação de Serviços Auxiliares (CSERV), Srs. **Carlos Sebastião de Oliveira Eleutério Filho** e **Renato de Azevedo Neto**, 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;
- d) seja aplicada **multa** ao Diretor de Serviços Gerais, Sr. **Everaldo Mendes da Silva**, em decorrência da delegação de poderes para nomear fiscal de contrato seguida de inércia em caso de não nomeação, com fulcro no art. 35, II, da Lei Complementar nº 05/91;
- e) 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;
- f) 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;
- g) 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;

- h) 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;
- i) 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;
- j) se **recomende** ao TJ que aplique as sanções cabíveis à contratada Base TEC Serviços e Empreendimentos Ltda. pelos descumprimentos contratuais observados;
- k) 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 03/2014-S àquelas atividades para as quais foi efetivamente contratada;
- l) 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;
- m) 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, 13 de dezembro de 2017.

MARCEL SIQUEIRA SANTOS
Procurador do Ministério Público de Contas