



2ª COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO  
GERÊNCIA 2-C

**PROCESSO Nº:** TCE/009200/2016  
**NATUREZA:** AUDITORIA E INSPEÇÃO  
**ORIGEM:** COORDENAÇÃO EXECUTIVA DE INFRAESTRUTURA DA REDE FÍSICA –  
**CEIRF (SESAB)**  
**RELATOR:** MARCOS VINÍCIUS DE BARROS PRESÍDIO

## PRONUNCIAMENTO

Em cumprimento ao despacho do Exmo. Sr. Conselheiro Relator, (ref. 1849022), atendendo ao pedido do Ministério Público de Contas (MPC) (ref. 1848747), procedeu-se à avaliação dos argumentos e respectivos documentos acostados pelo Sr. César Maurício e Azevedo Chastinet, Coordenador da Coordenação Executiva de Infraestrutura da Rede Física (CEIRF), em resposta à Notificação nº 2768/2016 (ref. 1706214), emitida por este TCE, em razão das inconsistências apontadas no relatório de auditoria.

### I. RESULTADO DA ANÁLISE

Concluídos os trabalhos de auditoria, realizados na Coordenação de Infraestrutura da Rede Física da SESAB (CEIRF/SESAB), relativos ao período de janeiro a novembro de 2016, consubstanciado no processo à epígrafe, a auditoria, com base nas irregularidades constatadas, opinou pela necessidade da divulgação dos seus resultados às partes interessadas em seu conteúdo, dentre estes, os gestores públicos envolvidos no processo.

Nesse sentido, foi emitida, em 29/12/2016, a notificação nº 002768/2016, dirigida ao Sr. César Maurício de Barros e Azevedo Chastinet, Coordenador da CEIRF.

Em resposta, o Gestor encaminhou, no dia 12/04/2017, relatório contendo seus esclarecimentos e justificativas acerca dos apontamentos feitos, cujos termos são apresentados na sequência, na ordem em que se apresentam, devidamente acompanhados dos comentários da auditoria.

#### 1 - Participação de Servidor em Procedimento de Dispensa de Licitação

Do exame das dispensas de licitação nºs 001 e 002/2015, após consulta ao sítio da Junta Comercial do Estado da Bahia (JUCEB), com a finalidade de se verificar a composição societária da empresa GERPRO Engenharia Ambiental Ltda., contratada por meio dos referidos procedimentos, evidenciou-se que o seu sócio administrador, Sr. Frederico Gomes Dacach, à época da realização das dispensas, era também sócio do Coordenador da CEIRF, Sr. Luís Ventin Rodeiro, nas empresas Ventin Construções Ltda. - ME, Viatel Comércio e Serviços de Telefonia Ltda. - ME e Impar Engenharia Ltda. - ME.

A situação constatada configura uma grave ilegalidade, sendo seu suporte fático a transação contratual estabelecida, de forma indireta, entre o citado servidor e o Estado da Bahia, fato proibido de forma expressa pelo artigo 18 da Lei Estadual de Licitações nº 9.433/2005, que assim se expressa:



# TCE

2ª COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO  
GERÊNCIA 2-C

**Art. 18** - Não poderá participar, direta ou indiretamente, da licitação, da execução de obras ou serviços e do fornecimento de bens a eles necessários:

[...]

III - servidor ou dirigente do órgão ou entidade contratante ou responsável pela licitação;

[...]

**§ 3º** - Considera-se participação indireta, para os fins do disposto neste artigo, a existência de qualquer vínculo de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista ou de parentesco até o 3º grau entre o autor do projeto, pessoa física ou jurídica, e o licitante ou responsável pelos serviços, fornecimentos e obras, incluindo-se o fornecimento de bens e serviços a estes necessários.

Em sua resposta, o gestor manifesta-se contrário à existência da alegada relação contratual, pois, segundo ele, a auditoria “parte de premissas manifestamente equivocadas” e na sequência explica por quê.

Para ele, à época em que os procedimentos de dispensa foram realizados, não havia nenhum tipo de relação comercial ou empresarial entre o Coordenador da CEIRF e o Sr. Frederico Gomes Dacach, dada a inatividade, há mais de dez anos, das empresas nas quais tinham sido sócios, não exercendo qualquer tipo de transação comercial, empresarial ou operacional, estando, inclusive com baixa definitiva na JUCEB. Anexa, ainda, documentos dos órgãos públicos estaduais e municipais, responsáveis pela arrecadação tributária, que reconhecem tal situação.

Chama atenção, ainda, para o reconhecimento da situação de cancelamento, junto à JUCEB, pela própria auditoria, tudo conforme o art. 60 da Lei Federal nº 8.934/1994, que estabelece, às empresas, o prazo de dez anos, sem arquivamento dos seus atos comerciais, para que informe à Junta a sua intenção de continuar suas atividades, sob pena de cancelamento automático do seu registro, mediante prévio aviso, diretamente ou por edital, sendo o cancelamento informado às autoridades arrecadadoras no prazo de até dez dias.

Com base nestes argumentos, entende que não houve violação aos artigos 176 e 18 da Lei Estadual de Licitações, como afirmado pela auditoria, com fundamento nos seguintes aspectos analisados adiante.

No caso do artigo 176, que trata da proibição de o servidor público transacionar com o Estado, considera que tal preceito se dirige aqueles que, de alguma forma, estejam participando de gerência ou administração de empresa privada e, então, venham a transacionar com o Estado, situação, segundo ele, não aplicável ao Gestor da CEIRF.

Afirma também que o teor da norma em questão só seria aplicável ao caso sob exame, caso fossem atendidos, concomitantemente, três requisitos essenciais, ou seja, plena

atividade das empresas, participação do servidor em seus quadros societários e transação destas com o Estado da Bahia, situações que, na sua concepção, à exceção da segunda, não se amoldam àquelas empresas, pois além da inatividade, nunca realizaram qualquer transação com o Estado da Bahia, fato este atribuído apenas à empresa GERPRO, empresa com a qual, diz ele, o Coordenador da CEIRF nunca manteve nenhum tipo de relação.

Ao tratar do artigo 18, que proíbe a participação do servidor público, de forma direta ou indireta, nas licitações e seus consectários, aduz que seu conteúdo também não se subsume ao fato em concreto, haja vista a inexistência de interesse do Coordenador da CEIRF na contratação da GERPRO, pois, como já informado, com esta empresa não mantinha qualquer vínculo de natureza técnica, operacional ou empregatícia, mantendo-se totalmente isento durante o procedimento da dispensa.

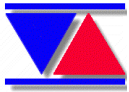
Conclui sua exposição, justificando a necessidade da contratação direta, face à emergência da situação a ser atendida, não obstante o atendimento de todos os requisitos de legalidade na execução do procedimento, principalmente no que concerne à participação igualitária de todos os concorrentes, o que, no seu entendimento, é suficiente para afastar toda e qualquer suspeita de favorecimento ou direcionamento “a que o relatório quer aduzir”.

Da análise dos argumentos apresentados, verifica-se que a administração da CEIRF não demonstra, em nenhum momento, a inexistência de qualquer tipo de relação entre o ex-coordenador e o sócio administrador da GERPRO, limitando-se, entretanto, na sua resposta, a tentar descaracterizar as evidências trazidas pela auditoria que, a contrário *sensu*, comprova o apontado e reafirma que a relação societária demonstrada contraria o artigo 18 da Lei Estadual de Licitações, no seu § 3º.

O Gestor, em sua justificativa, baseou-se no fato de que as empresas Ventin Construções Ltda., Viatel Comércio e Serviços de Telefonia Ltda. e Impar Engenharia Ltda., tiveram os registros cancelados, junto à JUCEB, em datas anteriores à contratação da GERPRO pela CEIRF o que, na sua concepção, torna válidos e regulares todos os atos praticados pelo Sr. Luís Ventin Rodeio.

Entretanto, em nova consulta ao sistema da JUCEB, visando verificar as efetivas datas dos cancelamentos, verificou-se que estes se deram nos dias 21/03/2011, 17/06/2015 e 22/08/2016, respectivamente para as empresas Ventin Construções Ltda., Impar Engenharia Ltda. e Viatel Comércio e Serviços de Telefonia Ltda., portanto, com exceção apenas da empresa Ventin Construções Ltda., o gestor, quando da realização dos procedimentos das dispensas nºs 001 e 002/2015, e contratação da empresa GERPRO, oficialmente, mantinha relação societária com o Sr. Frederico Gomes Dacach nas empresas Viatel Comércio e Serviços de Telefonia Ltda. e Impar Engenharia Ltda.

Acrescente-se a isto o fato de que, em consulta ao sítio do Tribunal Regional Federal/1ª Região, no dia 24/05/2017, constatou-se que a empresa Ventin Construções Ltda., CNPJ nº 34.125.799/0001-64 respondia ao processo de execução fiscal nº 5550-



# TCE

2ª COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO  
GERÊNCIA 2-C

63.2004.4.01.3300, movido pela Procuradoria da Fazenda Nacional, tendo como executados os seus sócios Srs. Luís Ventin Rodeiro e Frederico Gomes Dacach, o que confirma a relação jurídica entre ambos, fato esse que trespassa o período de gestão do Sr. Luís Ventin Rodeiro à frente da CEIRF.

Pelo exposto, à justificativa de ausência de vinculação societária entre o contratante e o contratado, não foi apresentada documentação que sustentasse o alegado. Cabe salientar que a participação de servidor público em licitações, ainda que indireta, é vedada pelo inciso III do art. 9º da Lei nº 8.666/1993, repetido na Lei Estadual Nº 9433/2005, em seu artigo 18, inciso III. Em relação à matéria, o TCU possui interpretação clara sobre este dispositivo, conforme decisão contida no Acórdão nº 1.198/2007 – Plenário:

É irregular a participação, em licitação conduzida por órgão/entidade da administração, de empresa cujo sócio presta serviços órgão/entidade relacionados, de alguma forma, à licitação, pois caracteriza o conflito ético que enseja a vedação estabelecida no art. 9º, inciso III, da Lei nº 8.666/93.

A decisão transcrita anteriormente se funda no princípio da moralidade, não havendo distinção em relação ao poder decisório do servidor envolvido ou o seu conhecimento técnico, como voto condutor da Decisão 133/1997 -TCU – Plenário:

[...] a Lei 8.666/93, ao vedar a participação na licitação de "servidor ou dirigente de órgão ou entidade contratante", não fez distinção quanto ao nível de conhecimento técnico do servidor ou dirigente acerca do objeto licitado. Ou seja, basta que o interessado seja servidor ou dirigente do órgão ou entidade contratante para que esteja impedido de participar, direta ou indiretamente, de licitação por ele realizada. É certo, entretanto, que, caso fosse admitida no certame a participação de servidores, este fato por si só já constituiria infringência ao princípio da moralidade, insculpido no art. 37, "caput", da Constituição Federal."

Seguindo nesta esteira, o TCU, *entende que não precisa ser "dirigente" do órgão/entidade, mas alguém com capacidade de influir no resultado da licitação. A finalidade da vedação do art. 9º, Inciso III, da Lei nº 8.666/93 é impedir que alguém se beneficie da posição que ocupa na Administração Pública para obter informações privilegiadas, resguardando os princípios da moralidade e da igualdade.(grifo da auditoria)*

Face ao exposto, a auditoria entende que o teor da resposta do gestor não supre o quanto evidenciado.

## 2 - Inexistência de Projeto Básico na Contratação de Serviços

Apesar da exigência legal de apresentação do projeto básico, quando da realização dos procedimentos licitatórios envolvendo a realização de obras ou a prestação de serviços, bem como da sua importância como instrumento de avaliação do custo da obra e da sua operacionalidade, verificou-se, quando do exame da formalização do contrato nº 058/2014, celebrado com a empresa Holtz Engenharia Ltda., bem como dos contratos nºs 001 e 002/2015, resultantes das dispensas de licitações nºs 001 e 002/2015, respectivamente, e firmados com a empresa GERPRO Engenharia Ambiental Ltda., a ausência dos aludidos



# TCE

2ª COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO  
GERÊNCIA 2-C

projetos.

O gestor, em sua resposta, ratifica a ausência do projeto básico nos mencionados processos, porém entende ser este documento passível de substituição pelo termo de referência, constante dos autos e que, segundo ele, “pode e deve fazer as vezes do denominado projeto básico”, pois nestes “constam de forma clara elementos suficientes a nortear as possíveis propostas e correspondentes serviços a serem contratados e executados”. Segundo ele, os aludidos termos, além de estarem acompanhados da “correspondente estimativa de impacto orçamentário e a planilha orçamentária de todos os custos unitários envolvidos”, também:

possui em seu conteúdo a descrição clara e específica do objeto; a área de abrangência dos serviços; as unidades com problemas emergenciais e de infraestrutura; o escopo dos serviços; a equipe técnica necessária; a forma de autorização pelo Ente contratante; o parâmetro de julgamento (fator “k”); critérios de medição; prazo de execução; determinação de preços e obrigações; forma de recebimento e atesto dos serviços; além de considerações acerca de percentual para efeito de Leis Sociais e BDI - Bonificações e Despesas Indiretas.

Afirma ainda que o foco do projeto básico são obras, enquanto que os procedimentos em exame tratam de prestação de serviços, portanto, tal documento, segundo ele, não teria aplicabilidade ao caso concreto. Além disso, informa que o termo de referência tem sua previsão já consagrada na legislação há muito tempo, conforme Decretos Estadual nº 9.534/2005 e Federal nº 5.450/2005, sendo dispensada a sua apresentação quando se tratar de situações emergenciais, neste caso, atendendo ao disposto na Resolução nº 361/91 do Conselho Federal de Engenharia e Agronomia (CONFEA), assim como ao Acórdão nº 614/2010 do Tribunal de Contas da União (TCU), transcritos a seguir:

#### **Resolução CONFEA nº 361/91**

Art. 5º - Poderá ser dispensado o Projeto Básico com as características descritas nos artigos anteriores, para os empreendimentos realizados nas seguintes situações:

III - nos casos de emergência, quando caracterizada a urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos e privados.

#### **Acórdão TCU nº 614/10**

( ... ) ressaltando, para o caso de obras emergenciais de baixa complexidade executiva, em caráter excepcional, a possibilidade de substituição do projeto básico por planilha estimativa, desde que esta se encontre devidamente fundamentada em relatório técnico" (TC-007.965/2008-1, rel. Min. Valmir Campelo, 31.03.2010. Informativo de Licitações e Contratos nº 10/2010.

Nesse diapasão, conclui afirmando que a auditoria está mais preocupada com o nome do documento do que com o seu conteúdo.

A licitação pública, assim como sua dispensa, é um procedimento administrativo formal que se orienta, entre outros, pelos princípios da competitividade, da isonomia e da escolha da proposta mais vantajosa para a Administração Pública. Para tal mister, a lei Estadual nº 9.433/2005, em seu art. 11, inciso V, traz, como um dos requisitos obrigatórios de validade da licitação ou **contratação** (original sem grifo) de obra ou serviço, a apresentação da

Estimativa do orçamento do empreendimento, detalhado em planilhas que expressem a composição de seus custos unitários [...]

Como corolário, o mesmo instrumento normativo veda, expressamente, a inclusão, no objeto da licitação, de serviços sem previsão de quantidades (art. 12, II, da Lei nº 9.433/2005), pois a correta caracterização do objeto da licitação com a especificação de todos os serviços e seus quantitativos é essencial para o estabelecimento do valor estimado do certame.

No caso em análise, as planilhas que integram o edital das dispensas de licitação nºs 01 e 02 apenas relacionam uma série de serviços com os respectivos preços unitários, sem a especificação das quantidades e quais serviços deverão ser executados em cada unidade de saúde. Por sua vez, a CEIRF alega que elaborou os termos de referência das licitações supra, os quais, entretanto, não apresentam as planilhas especificando os serviços e suas respectivas quantidades que serão executados pela empresa contratada, trazendo como estimativa de custo a disponibilidade orçamentária da unidade, no que, como se observa, equivocadamente, confunde tais instrumentos.

Outrossim, o Decreto Estadual nº 9.534/2005, que aprova os termos de referência para elaboração dos editais de licitação de obras e serviços de engenharia da Administração Pública estadual, em seu anexo único, item 1.5 - Divulgação do Orçamento-Base e Planilha, estabelece que o edital deverá conter o orçamento estimado para a obra ou serviço, com planilha de quantitativos e preços unitários, elaborado em conformidade com o projeto básico divulgado pela Administração e que a composição dos preços unitários deverá ser disponibilizada pelos órgãos ou entidades promotores da licitação.

Já o Decreto Federal nº 5.450/2005, que regulamenta o pregão na forma eletrônica, em seu art. 9º, § 2º, define o termo de referência como o documento que deverá conter elementos capazes de propiciar a avaliação do custo, pela administração, a partir do orçamento detalhado, definição dos métodos, estratégia de suprimento, valor estimado em planilhas, de acordo com o preço de mercado, cronograma físico-financeiro, se for o caso, critério de aceitação do objeto, deveres do contratado e do contratante, procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato, prazo de execução e sanções, de forma clara, concisa e objetiva.

No caso da concorrência pública nº 020/14, que resultou no contrato nº 058/2014, firmado entre a SESAB e a empresa Holtz Engenharia Ltda., seu objeto é a reforma e ampliação da emergência do Hospital Geral Simões Filho. Já as dispensas de licitação nºs 01 e 02 têm como objeto, respectivamente, a recuperação da rede elétrica de alta e baixa tensão do prédio sede da SESAB, e a prestação de serviços de manutenção predial corretiva emergencial da sede da SESAB, dos hospitais Roberto Santos, Ernesto Simões Filho,

Clérison Andrade, da Maternidade Tsyla Balbino e do CETAD/DIVAST.

A auditoria constatou, com base nos exames dos boletins de medição, emitidos em razão dos serviços executados relativos aos contratos n.ºs 001/15 e 002/15, que a natureza dos serviços de recuperação da rede elétrica de alta e baixa tensão do prédio sede da SESAB e de manutenção predial corretiva emergencial, executados naquelas unidades de saúde (serviços de impermeabilização, cobertura, pintura, piso, forro, instalação de divisórias, destruição e levantamento de paredes etc), possibilitam suas respectivas quantificações, não se justificando, portanto, a ausência de planilha orçamentária com a definição de todos os serviços a serem licitados e suas respectivas quantidades.

A emergência prevista no inciso IV do art. 59 da Lei N.º 9.433/2005, não deve ser utilizada para justificar a ausência de planejamento do Poder Público e da transparência na definição do custo do objeto de uma dispensa de licitação.

O interesse público deve orientar as licitações e as suas dispensas, sendo a transparência dos atos licitatórios uma das ferramentas tendentes a cumprir esse desiderato. Abdicar do mero formalismo não é o mesmo que omitir aos interessados as informações necessárias para que se verifique a correção total dos atos praticados pelo administrador quando das contratações que efetua em nome da Administração Pública, permitindo-se, com isso, verificar se aquilo que foi planejado corresponde, de fato, ao que foi executado. Assim, o detalhe da informação, quando é necessária para tanto, não pode ser entendida como algo dispensável, principalmente quando o gestor dispõe de tempo para tanto. É o caso em exame.

Assim é possível discordar da ideia do gestor sobre a possibilidade de substituição do projeto básico pelo termo de referência, com base nos retromencionados fundamentos e no que se expõe na sequência.

Pela leitura dos autos dos processos administrativos de n.ºs 0300150276628 e 0300150247881, verifica-se que os termos de referência que compõem estes processos, diferentemente do que afirma a CEIRF, não têm os elementos suficientes a nortear as propostas, a exemplo dos correspondentes serviços a serem contratados e executados em cada unidade de saúde.

Os valores foram definidos com base em disponibilidades orçamentárias. Não constam desses Termos de Referência planilhas que especifiquem quais serviços e suas respectivas quantidades que serão executados pela empresa contratada.

No caso concreto, a auditoria entende que os respectivos termos de referência não substituem a exigência de planilhas de custos, que especifiquem os serviços e respectivas quantidades, inclusive vale ressaltar que os aludidos termos estão em desacordo com o comando do Decreto Estadual n.º 9.534/2005, Item 1.5, I – Anexo Único, que aprova os Termos de Referência para elaboração dos editais de licitação de obras e serviços de engenharia da Administração Pública estadual, o qual estabelece que o edital deverá conter o orçamento estimado para a obra ou serviço, com planilha de quantitativos e preços unitários, elaborado em conformidade com o projeto básico divulgado pela Administração, e, que, a composição dos preços unitários deverá ser disponibilizada nos

órgãos ou entidades promotores da licitação.

Quanto à Resolução nº 361/91 do CONFEA, a interpretação do seu art. 5º, inciso III, não autoriza a dispensa de planilha orçamentária com a especificação dos serviços e suas respectivas quantidades a serem contratadas. Ademais, caso se queira dar uma interpretação antagônica a esta, deve-se levar em consideração que uma Resolução Federal não é norma adequada para se sobrepor aos comandos de uma lei.

### **Contrato nº 058/2014**

No caso do contrato nº 058/2014, firmado com a empresa Holtz Engenharia Ltda., a inexistência do projeto básico resultou na desfiguração total do objeto contratado, em razão do volume e das características das mudanças realizadas por meio dos termos aditivos firmados, especialmente quanto à dilatação do prazo, que passou de 180 para 540 dias, equivalente a três vezes àquele inicialmente previsto e quanto ao valor, cujo acréscimo, no montante de R\$2.125.844,36, correspondente a 50% do previsto quando da assinatura do contrato, teve como finalidade o pagamento de serviços/obras não previstos ou que, embora previstos, foram aditados em quantidades elevadas.

Para o fato, o gestor destaca a regularidade formal e material na emissão dos termos aditivos, com fulcro nos inciso I e II e parágrafo 1º do artigo 143 da Lei Estadual nº 9.433/2005, além do que, segundo ele, “os acréscimos de serviços/obras havidos no contrato fizeram-se imprescindíveis para a execução do objeto licitado, inexistindo qualquer comprovação de que houve a sua desconfiguração”.

As alterações promovidas no citado instrumento contratual deixa evidente que não se trata, no caso, de eventuais erros do projeto básico, mas sim da sua inexistência, devendo-se salientar que este deveria ter sido exigido já no decorrer do procedimento licitatório, na forma definida em Lei. A já referida lei permite a alteração nos percentuais utilizados, porém, impõe condições para essa alteração, como se verifica das alíneas “a” e “b”, inciso I, do artigo 143. Ressalte-se que as alterações então realizadas não se enquadram em nenhuma das duas hipóteses de permissão, tendo em vista que, como já afirmado anteriormente, em razão do volume e das características das mudanças realizadas por meio dos termos aditivos firmados, especialmente quanto à dilatação do prazo, que passou de 180 para 540 dias, equivalente a três vezes o prazo inicialmente previsto, e quanto ao valor, cujo acréscimo, no montante de R\$2.125.844,36, correspondente a 50% do valor pactuado quando da assinatura do contrato, teve como finalidade o pagamento de serviços/obras não previstos ou que, embora previstos, foram aditados em quantidades elevadas.

### **Contratos nºs 001 e 002/2015**

Já em relação a estes contratos, a ausência do projeto básico resultou na emissão dos termos de referência cujos valores das dispensas foram fixados sem qualquer estudo ou projeto. Em relação a este apontamento, não houve manifestação por parte do gestor.



### 3 – Estimativa Orçamentária e Financeira Inadequada para Execução de Serviços

A CEIRF, com amparo no artigo 59 da Lei Estadual de Licitações nº 9.433/2005, procedeu à realização da dispensa de licitação nº 002/2015, com a finalidade de contratar uma empresa de engenharia para prestação de serviços de manutenção predial corretiva emergencial em 12 unidades de saúde, localizadas em Salvador, Região Metropolitana e interior do Estado da Bahia, além do prédio sede da Sesab, do Centro de Estudos e Terapias do Abuso de Drogas (CETAD)/Diretoria de Vigilância e Atenção à Saúde do Trabalhador (DIVAST), sendo estimado para para execução dos serviços o valor global de R\$2.425.300,00. Entretanto, ao examinar o processo, a Procuradoria Geral do Estado (PGE/Bahia) emitiu parecer reconhecendo o caráter emergencial em apenas 06 das 13 unidades contempladas, não se manifestando, entretanto, sobre o valor total dos serviços apresentado pela CEIRF.

A par da decisão da Procuradoria, a Sesab assinou o contrato nº 02/2015 com a empresa GERPRO Engenharia Ambiental Ltda., no montante de 2.425.280,00, tendo sido executado 99,98% desse montante, como informado, em apenas 03 unidades dentre as seis previstas no aludido Parecer da PGE, evidenciando uma grande desproporcionalidade entre o valor estipulado e a quantidade de unidades contempladas inicialmente e os serviços efetivamente realizados.

Inicialmente, o gestor, em sua justificativa, informa que o Relatório da Auditoria “tenta” (*sic.*) alinhar existência de inconformidade entre a situação fática original do procedimento administrativo, na qual são detectadas 12 (doze) unidades de saúde que estariam efetivamente necessitando de intervenções de urgência, e a conclusão alcançada ao final do processo, com a celebração do contrato direcionado a execução em 6 (seis) dessas unidades, sem repercussão no quesito financeiro da estimativa inicialmente proposta.

Em seu arrazoado, a CEIRF afirma que a auditoria parte do raciocínio de que a eventual redução do número de unidades a ser atendida, inicialmente, deveria repercutir em redução/desconto proporcionalmente linear na estimativa orçamentária e financeira levantada, não levando em conta, segundo ele, as particularidades e especificidades dos problemas e necessidades de cada unidade, que podem destoar por completo umas das outras, notadamente quando se tem em mente “o gigantismo e a complexidade das ocorrências encontradas em unidades hospitalares de grande porte”, fazendo referência aos aspectos das decisões administrativas de gestão quanto à execução contratual.

A argumentação trazida pelo gestor não se coaduna com o caso em questão, pois, na verdade, para a existência do fato, certamente ocorreu uma das seguintes hipóteses: i) ou houve falha no planejamento quando da definição das unidades beneficiárias dos serviços, superdimensionando a quantidade de unidades contempladas ou ii) se de fato havia a necessidade dos serviços em todas as 13 unidades, a Sesab, então, deveria justificar porque embora tivesse a aprovação da PGE para execução em seis das treze unidades solicitadas, mesmo assim apenas executou os serviços em três delas, utilizando-se de todo o recurso disponível.

Ratifica-se que não é razoável a utilização da quase totalidade dos recursos, ou seja, o valor de R\$2.424.758,38, em apenas metade das unidades, sem que houvesse uma explicação técnica para tal situação, principalmente quando se constata que este montante foi o previsto, pela própria CEIRF, para serem aplicados em 13 unidades e para isso essa Coordenação não apresentou esclarecimentos.

Na sua justificativa, o gestor se limita a informar que há, genericamente, “particularidades e especificidades nos problemas e necessidades das unidades que decorrem da complexidade e do tamanho das ocorrências lá verificadas”, entretanto, a auditoria entende que este argumento, bem como o relacionado aos aspectos das decisões administrativas de gestão quanto à execução contratual, não são suficientes para descaracterizar o apontamento, pois a CEIRF não teria a mínima condição de, na data da assinatura do contrato, no valor de R\$ 2.425.280,00, já ter dimensionado as referidas particularidades e especificidades dos problemas e necessidades de cada unidade, portanto, teria, sim, de promover as devidas adequações nas quantidades e valores.

Além do mais, face ao exposto, a auditoria enfatiza a discrepância entre os quantitativos previstos e executados, ressalte-se, com o mesmo recurso (diferença de mais de 76%), caracterizando um erro grosseiro no planejamento das necessidades das unidades contempladas.

#### **4 – Inexecução de Serviços com Caráter Emergencial**

Como já informado, o parâmetro adotado pela CEIRF para a realização da dispensa de licitação nº 002/2015 foi o da emergência, sendo que a definição das 14 unidades beneficiárias dos serviços levou-se em consideração o estado precário das suas instalações físicas, conforme relato, da própria Coordenação, dirigido à Procuradoria Geral do Estado, cujos trechos mais significativos transcreve-se a seguir:

o fato de não haver condições das unidades hospitalares e estabelecimentos assistenciais de saúde, discriminados em relação anexa, aguardarem certame licitatório, diante das situações emergenciais em que se encontravam e conforme demonstravam os dossiês detalhados, anexados;

a não realização imediata dos serviços de manutenção predial nas unidades relacionadas comprometeriam a segurança dos funcionários e pacientes, além da possibilidade de que afetassem as atividades das unidades médico-hospitalares, ou até provocassem a paralisação, acarretando risco de contaminação, infecção, piora do estado clínico, e até mesmo risco de morte de pacientes e funcionários, colocando o Estado da Bahia em situação vulnerável e impedindo que o mesmo cumpra sua obrigação constitucional de promover a saúde pública do Estado da Bahia com segurança;

Especificamente em relação ao HGCA, aponta ainda a existência de uma Ação Civil Pública, ajuizada pelo Ministério Público Federal e Ministério Público Estadual, tratando das condições de trabalho naquela unidade hospitalar.

Após análise das peças, a PGE, em seu Parecer GAB-PGE-PMC-066/2015 concorda com a situação emergencial, autorizadora da contratação direta dos serviços, apenas em relação ao edifício-sede da Sesab, ao Hospital Geral Roberto Santos (HGRS), ao Hospital Geral Ernesto Simões Filho (HGESF), à Maternidade Tsylla Balbino (MTB), ao Hospital Geral Clériston Andrade (HGCA) e ao CETAD/DIVAST.

Não obstante o contrato nº 02/2015, assinado com a empresa Gerpro Engenharia Ambiental Ltda., em anuência ao citado parecer, ter incluído as supracitadas unidades em seu objeto, constatou-se que 99,98% dos recursos disponibilizados, no montante de R\$2.424.758,38, foram gastos em apenas 03 dentre aquelas unidades, quais sejam: Sede da Sesab, Hospital Geral Roberto Santos e Hospital Geral Ernesto Simões Filho, não sendo despendido nenhum valor para a Maternidade Tsylla Balbino, Hospital Geral Clériston Andrade e CETAD/DIVAST.

Ao tratar deste fato, o gestor, inicialmente, comenta a situação do HGCA, para o qual, confirma a situação de emergência, alegando, entretanto, como motivo da falta de intervenção naquele hospital, a similaridade entre os serviços a serem executados por meio do aludido contrato e aqueles constantes do objeto do Convênio nº 2211/2008, pactuado com o Ministério da Saúde e, à época, já em fase de licitação, o que levou a Sesab, por precaução, a optar por não realizar os serviços naquela unidade.

Quanto às demais unidades, informa que a inexecução dos serviços decorreu da necessidade de alocar todo o recurso disponível para as unidades então beneficiadas, em razão da descoberta, nestas, de problemas supervenientes, até então desconhecidos, os quais, na sua visão, com base nas justificativas técnicas apresentadas pelos especialistas, denotavam maior urgência e necessidade de ação que as demais, entendendo esta escolha como ato discricionário do gestor, face à limitação dos recursos financeiros. Ressalta, ainda, a efetiva comprovação dos serviços prestados, medidos e atestados em conformidade com o termo de referência e planilha orçamentária.

No caso do HGCA, o argumento trazido aos autos, pelo gestor, apenas demonstra a fragilidade dos controles internos da CEIRF no que diz respeito ao planejamento das obras, que não leva em consideração a existência de outros projetos em execução nas unidades em que prestam serviços. No caso em apreço, o mencionado convênio data de 2008 e já tramitava naquela Coordenação desde a sua criação, em dezembro de 2014. Além do mais, não há que se duvidar da extrema necessidade de reformas naquele Hospital, cujo estado crítico de conservação tem sido demonstrado pelas diversas auditorias já realizadas por este TCE, que, inclusive, vem, reiteradamente, pedindo providências para sua solução e, quiçá não seja o que apresenta maior necessidade de intervenção entre todos os selecionados.

Quanto aos esclarecimentos prestados em relação aos serviços realizados nos hospitais Roberto Santos e Ernesto Simões Filho, embora plausíveis, carecem de informações acerca dos procedimentos adotados para definição dos critérios de escolha daquelas unidades, em detrimento das demais, bem como de apresentação das planilhas originais e

aquelas decorrentes dos novos serviços, demonstrando, de forma detalhada e individualizada, em ambos, as intervenções a serem executadas e os seus respectivos valores, o que, certamente, daria transparência e legitimidade às opções ora realizadas. De qualquer forma, cabe, ainda, manter a observação feita com relação à falha de planejamento na execução das obras, que, neste caso, deveria contar com um estudo técnico amplo e detalhado, de forma a prever todas as questões relativas à execução da obra, de forma a reduzir, ao mínimo possível, as surpresas decorrentes dos fatos supervenientes, mitigando, com isso, a necessidade de adaptações dos projetos iniciais.

Vale ressaltar ainda que a discricionariedade defendida pelo gestor, como forma de amparar as escolhas realizadas pela administração pública, tem um limite, que, no entender do eminente administrativista José dos Santos Carvalho Filho<sup>1</sup>, deve conter fatores que garantam a legalidade do exercício desse poder, constituindo “meios de evitar o indevido uso da discricionariedade administrativa” e também possibilitar “a revisão da conduta no âmbito da própria Administração ou na via judicial”.

E entre esses fatores, o ilustre autor cita o da “verificação dos motivos inspiradores da conduta”, pois, para ele

Se o agente não permite o exame dos fundamentos de fato ou de direito que mobilizaram sua decisão em certas situações em que seja necessária a sua averiguação, haverá, no mínimo, a fundada suspeita de má utilização do poder discricionário e de desvio de finalidade.

No caso concreto, a ausência de informações quanto aos orçamentos originários e os decorrentes dos novos projetos, impede a mencionada verificação.

Aliás, o risco potencial às pessoas, sem dúvida, compõe a urgência da situação fática, mas o mesmo não se pode dizer quanto à sua imprevisibilidade, haja vista já ser do conhecimento da Sesab, há muito tempo, a situação de precariedade das unidades em questão.

## **5 – Descumprimento do Objeto Contratual**

O referido descumprimento decorreu da supressão de serviços a serem executados, opção não prevista nos termos de referências apresentados pela CEIRF, além de não terem sido formalizados por meio de termos aditivos, redundando em uma alteração irregular do contrato.

Sobre este fato, também não houve manifestação do gestor.

---

1- CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 26ª ed. São Paulo: Atlas, 2013.

## 6 – Execução de Serviços não Previstos em Contrato

O exame da documentação comprobatória das despesas, referentes ao contrato nº 02/2015, demonstrou a realização de pagamentos no montante de R\$2.424.758,38, relativos aos boletins de medição dos serviços prestados nas 03 (três) unidades já informadas.

Destes pagamentos, verifica-se que os referentes às despesas realizadas no prédio sede da Sesab, no valor de R\$641.719,07 englobaram a realização de serviços não previstos no aludido contrato os quais, inclusive, não são passíveis de serem enquadrados como sendo emergenciais, pois não se trata de “urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares [...]”, como preceitua o inciso IV do artigo 24 da Lei nº 8.666/1993, a exemplo de serviços de revisão, mudanças, recuperação e reforma de *layout*.

Em razão disso, entende-se que a CEIRF descumpriu o objeto contratual, alterando-lhe o conteúdo, sem a emissão de um termo aditivo ou de qualquer outro documento legal que amparasse à citada modificação, como determina a regra legal prevista no artigo 143 da mesma Lei 9.433/2005, que, ainda no seu artigo 151 determina o cumprimento, pelas partes, do quanto avençado em contrato, respondendo cada uma das partes pelas consequências de sua inexecução total ou parcial.

Em sua resposta, o gestor informa que não há que se falar em qualquer descumprimento ao contrato firmado, pois, segundo ele “a intervenção no *layout* não se deu como serviço originalmente previsto, mas sim como uma consequência necessária aos serviços de recuperação e revisão emergenciais realizados em seu entorno”.

Atesta o cumprimento do objeto contratual, no seu escopo, em razão da recuperação dos prédios públicos e da consequente resolução das situações de gravidade e emergência, possibilitando a utilização adequada dos equipamentos em termos de funcionamento e prestação do serviço público.

Ressalta a importância dos serviços realizados, por se tratar de intervenções necessárias ao isolamento ou viabilização de acesso a áreas que serão objeto das intervenções de reparo e manutenção predial, o que propiciou o aproveitamento de setores antes utilizados pela Secretaria de Justiça, os quais necessitaram de readequação da rede lógica e elétrica, serviços estes que, para sua realização, depende da modificação do *layout*.

Como se pode observar, a resposta do gestor da CEIRF não esclarece os apontamentos da auditoria, posto que os argumentos apresentados, efetivamente, não desnaturam os questionamentos feitos com relação aos seguintes fatos relatados:

1. pagamento de despesas por serviços não previstos em contrato;
2. alteração do objeto contratual sem a obrigatória emissão do termo aditivo ou de qualquer outro documento legal que amparasse a citada modificação, como determinam os artigos 143 e 151 da Lei 9.433/2005;

3. enquadramento indevido de serviços como emergenciais, por não atender aos pré-requisitos do artigo 59 da Lei nº 9.433/2005.

## **7 – Pagamento a Maior com Taxa de Administração Local**

Os custos indiretos de uma obra são todos aqueles relacionados aos serviços de apoio necessários à sua execução. Dentre estes, consta a taxa mensal de administração local, composta pela remuneração do engenheiro, dos funcionários administrativos, consumo de água, energia, telefonia, materiais de limpeza, entre outros.

No caso das dispensas de licitação nºs 001 e 002/2015, o preço da taxa, a ser cobrado, resultava do enquadramento do valor da ordem de serviço emitida em uma das cinco faixas de valores daquele documento, sendo que, para cada faixa, correspondia um valor de taxa de administração.

Por conta disso, verificou-se que, para uma mesma unidade de intervenção e um mesmo período de medição, os serviços foram fragmentados em lotes, mediante a emissão de várias ordens de serviço e que, para cada medição individualizada, foi cobrado o correspondente preço da taxa de administração, conforme definido anteriormente, resultando em um montante que, proporcionalmente, ultrapassa o valor que seria cobrado caso se tivesse optado pela cobrança da referida taxa sobre uma única ordem de serviço, equivalente à soma dos valores das ordens que foram subdivididas.

A título de comparação, caso se adotasse a taxa de administração praticada pelo Tribunal de Contas da União (TCU), de 6,23% do valor total do orçamento com custos diretos, haveria uma redução do valor cobrado da ordem de R\$637.683,91, resultando em economia para o Erário.

Para o gestor, o parâmetro utilizado pela auditoria, para cobrança da taxa de administração local, amparado no Acórdão 2622/2013, do TCU, não se aplica ao caso, posto que o índice ali informado resultou de estudos feitos com base em obras portuárias, marítimas e fluviais, que apresentam características totalmente distintas daquelas relativas à prestação de serviços de manutenção predial corretiva, como é o caso do contrato em questão, cujo objeto, de natureza de execução parcelada, exige a emissão de uma ordem de serviço para cada intervenção realizada, não se admitindo, portanto, sua unificação.

Discorda da classificação do custo de administração local como indireto, com base no mesmo dispositivo supracitado, que manda incluir todos os itens orçamentários, passíveis de individualização e quantificação, nos custos diretos das obras públicas, entre os quais, inclui a taxa de administração local.

Informa, ainda, sobre a impossibilidade da emissão de uma única ordem de serviço, dada a modalidade dos serviços realizados, que são de manutenção predial corretiva emergencial, cujas intervenções ocorrem à medida das necessidades surgidas no decorrer da execução contratual, exigindo, para cada etapa, a emissão da respectiva ordem de serviço, segundo ele, em obediência às regras normativas estabelecidas pelo Estado da Bahia.

Vê-se, da análise dos argumentos do gestor, que a sua base de fundamentação para discordar, tanto da aplicação ao caso concreto do índice proposto pelo TCU, quanto da possibilidade de unificação da emissão da ordem de serviço, tem amparo na questão do tipo de serviço executado, que, como assevera, é de manutenção predial corretiva emergencial, segundo ele, com características peculiares de execução em relação aos serviços de obras, querendo fazer crer que há distinção entre ambos os institutos, posição da qual se discorda, pois, como se pode verificar da análise dos objetos dos contratos, assim como da descrição dos serviços executados, registrados nos boletins de medição, as intervenções ali realizadas nada mais são que serviços de obras.

Cabe ressaltar que essa discussão, tratando da diferença entre uma e outra modalidade de execução de serviço, não encontra eco na doutrina que, ante a ausência de definição sobre o tema, por parte da legislação que trata do assunto, estabelece como critério diferenciador entre ambos os institutos, a prevalência dos custos com mão de obra e material, que, nos dizeres de Garcia<sup>2</sup> (2010, p. 7) “Se o custo de mão de obra for superior ao custo de material pode ser um indicativo de que se trata de serviço. Já se o custo de material for superior ao de mão de obra sinaliza-se para uma obra e não serviço”<sup>2</sup>.

Com base nesse critério, verifica-se, para o caso sob exame, a execução de obras e não de prestação de serviços de manutenção predial.

Na verdade, a reforma é uma consequência da falta de manutenção predial, pois quando se realiza a manutenção do imóvel ao longo da vida útil do bem, e de forma correta, evitam-se os indesejados reparos e reformas emergenciais. No caso em exame, a falta de manutenção das unidades acarretou a precariedade de suas instalações, obrigando a realização de reformas, a qual, como se depura do artigo 6º da Lei de Licitações nº 8.666/1993, transcrito a seguir, enquadra-se como um tipo de obra.

#### Seção II Das Definições

Art. 6º - Para os fins desta Lei, considera-se:

I – Obra - toda construção, **reforma**, fabricação, recuperação ou ampliação, realizada por execução direta ou indireta; **(Grifo da auditoria)**.

Também, há de se convir que a manutenção predial, como o próprio nome indica, requer uma execução continuada, em diferentes etapas, de pequenos e diferenciados serviços, cuja temporalidade de execução há de obedecer ao prazo previsto em contrato, não se resolvendo este pelo fato do término antecipado dos serviços, o que, de forma evidente, se verifica da situação em concreto, ou seja, no caso de manutenção predial, há um prazo

---

2 - GARCIA, Flávio Amaral. Licitações e Contratos Administrativos: (Casos e Polêmicas). 3ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

para execução de diversos serviços que se fazem necessários à conservação e não um objeto único a ser entregue em um prazo previsto, como se deu com os contratos ora em exame.

Além do mais, independente do real objeto do contrato, cabe ressaltar a disparidade dos valores pagos pela CEIRF a título de administração local, correspondente a 28,75% do custo total dos serviços realizados, não se encontrando paradigma no mercado, considerando, inclusive, o fato de que a base de cálculo deste custo leva em conta despesas que não foram apresentadas pela empresa contratada, tais como remuneração do engenheiro, dos funcionários administrativos, consumo de água, energia, telefonia, materiais de limpeza, entre outros, utilizados para a execução do serviço, restando a essa coordenação esclarecer como se chegou ao supracitado percentual. Acrescente-se a isso o fato de que a aplicação aos contratos sob comento, do percentual 6,23% do custo total da obra/serviço, proporcionaria uma redução da despesa, com aquela rubrica, da ordem de R\$637.683,91, o que, indiscutivelmente, é mais próximo do interesse da Administração Pública e zela pelo princípio constitucional da economicidade, a ser considerado por qualquer gestor público.

## **8 – Pagamento por Serviços não Executados**

Visando à verificação da execução dos serviços nas unidades abrangidas pelo contrato nº 02/2015, realizou-se inspeção física no edifício-sede da Sesab e nos Hospitais Roberto Santos e Ernesto Simões Filho, quando ficou demonstrada a ocorrência de pagamentos por serviços que não foram realizados, ainda que constassem das planilhas de medição como efetuados naquelas unidades, no montante de R\$1.063.439,32.

O gestor refuta o quanto apontado pela auditoria que caracteriza como “um profundo e infeliz desencontro de informações ou a uma falha manifesta no desenrolar da aludida visita *in loco*”.

Relata a ausência de informações quanto à metodologia de trabalho adotado pela auditoria quando da realização dos trabalhos verificatórios, o que, na sua visão, impede identificar os locais e tipos de serviços realizados nas unidades, mas discorda da afirmação e da tabela apresentada pela auditoria.

Para tanto, anexa diversas fotos que ratificam a adequada medição e atesto dos serviços realizados, havendo, com isso, total conformidade entre os pagamentos feitos e as respectivas medidas efetuadas.

E como forma de comprovar as alegações aqui firmadas, coloca à disposição da auditoria, técnicos daquela Coordenação para novo acompanhamento das obras, de forma a demonstrar a efetiva realização dos serviços contestados pela auditoria.



Face ao posicionamento do gestor, e no intuito de formar posicionamento definitivo quanto à efetiva execução dos serviços, a auditoria agendou visita às citadas unidades, devidamente acompanhada de dois técnicos da CEIRF e um funcionário da GERPRO, empresa responsável pela realização dos aludidos serviços, quando, na oportunidade, constatou-se a sua ocorrência, à exceção de alguns, cujas razões são apresentadas na sequência.

Observou-se, em algumas planilhas de medição, a indicação equivocada das unidades efetivamente beneficiadas pelos serviços executados, atribuindo-os a outros hospitais onde nenhum serviço foi realizado, a exemplo da reforma da farmácia do Hospital Octávio Mangabeira, indicada, nos boletins de medição, como sendo a do Hospital Ernesto Simões Filho, bem como dos reparos realizados nas instalações hidráulicas dos sanitários da Central de Regulação de Consultas, também relacionados como de execução no HGESF.

Quanto ao serviço de revisão de cobertura no Hospital Geral Roberto Santos, foi esclarecido que o preço unitário adotado pela CEIRF leva em consideração a troca de até 30% de telhas. Entretanto, resta evidenciado pelo exame físico, a necessidade de cotação de preços com faixas inferiores de substituição de telhas, uma vez que o percentual de telhas efetivamente trocadas não supera 5%.

No tocante aos serviços realizados na Sesab, como dito alhures, os boletins de medição não individualizam os setores e órgãos da Secretaria que teriam sido beneficiadas com os serviços ali elencados, não sendo possível à auditoria, em razão disso, formar juízo quanto à veracidade da execução dos serviços enumerados nos mencionados boletins.

## II. CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, atendendo ao quanto solicitado pelo Exmo. Conselheiro Relator, Sr. Marcos Vinícius de Barros Presídio (Ref. 1849022), por orientação do Colendo Ministério Público de Contas (Ref.1848747), esta auditoria, face à insubsistência dos argumentos apresentados pelo Sr. César Maurício e Azevedo Chastinet, Corrdenador da CEIRF, (Ref. 1785971), quanto aos apontamentos ora examinados, smj do Exmo Sr. Conselheiro Relator, mantém o opinativo constante do presente processo (Ref. 1700930).

2ª CCE, Gerência 2C, 27 de setembro de 2017.

**EUVALDO DA SILVA CALDAS NETO**

Auditor Estadual de Controle Externo

**JOSELITO SILVA MIMOSO**

Auditor Estadual de Controle Externo

**FRED SANTANA SAMPAIO**

Gerente de Auditoria



TCE

2ª COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO  
GERÊNCIA 2-C

---

Sua autenticidade pode ser verificada através do endereço <http://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia>, digitando o código de autenticação: KZNTK3MZE0

## **Quadro de Assinaturas**

Este documento foi assinado eletronicamente por:

Fred Santana Sampaio

Gerente de Auditoria - Assinado em 29/09/2017

Euvaldo da Silva Caldas Neto

Auditor Estadual de Controle Externo - Assinado em 29/09/2017

Joselito Silva Mimoso

Auditor Estadual de Controle Externo - Assinado em 29/09/2017

Sua autenticidade pode ser verificada através do endereço <http://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia>,  
digitando o código de autenticação: KZNTK3MZE0