TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA (TCE/BA)
7ª COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO

RELATÓRIO DE AUDITORIA
ACOMPANHAMENTO DE PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA, NA MODALIDADE CONCESSÃO ADMINISTRATIVA, DAS OBRAS E DOS SERVIÇOS NECESSÁRIOS À IMPLANTAÇÃO, GESTÃO, OPERAÇÃO E AMPLIAÇÃO DO HOSPITAL METROPOLITANO DO ESTADO DA BAHIA

DEZEMBRO/2021

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M5NZCYMTC5

RESUMO

Em cumprimento à Programação Anual aprovada por este Tribunal de Contas e de acordo com a Ordem de Serviço nº 0118/2020, expedida pela 7ª Coordenadoria de Controle Externo, foi realizada auditoria objetivando acompanhar a Concorrência nº 008/2021, relativa à parceria público-privada, na modalidade concessão administrativa, das obras e serviços necessários à implantação, gestão, operação e ampliação do Hospital Metropolitano do Estado da Bahia.

A mencionada Ordem de Serviço refere-se às fases de planejamento e de licitação, sendo que as conclusões deste Relatório estão restritas ao período examinado, tendo em vista que, conforme decisão nos autos do processo 019.4979.2020.0076549-86, datada de 17/06/2021 e publicada no Diário Oficial do Estado (DOE) de 18/06/2021, a licitação foi declarada deserta. Acrescenta-se que, no dia 16/12/2021, a SESAB realizou audiência pública, no âmbito do Programa Estadual de Incentivo à Transferência de Conhecimentos Técnico-assistenciais aos Serviços de Saúde do Sistema Único de Saúde (SUS), instituído pelo Decreto Estadual nº 20.895/2021, a qual lançou nova proposta de modelagem, para concessão de uso de bem público.

Os achados da auditoria, constantes do **item 7 Resultado da Auditoria** e resultantes da análise realizada na documentação, decorrem de situações verificadas quanto aos seguintes aspectos: Ausência de documentos, desenhos ou memoriais referentes a determinadas especialidades do anteprojeto; Insuficiência de dados no detalhamento do orçamento de obras estimado para a licitação; Vulnerabilidades das premissas para definição da contraprestação; Insuficiência de evidenciação do impacto da PPP sobre metas fiscais; Fragilidade na motivação para exclusão das receitas acessórias do modelo financeiro; Inconsistência das premissas adotadas no cálculo do *Value For Money*; Falta de atualização dos estudos e procedimentos relativos ao licenciamento ambiental; Ausência de cláusulas contratuais exigidas em lei.

Do exame realizado pela Auditoria, constataram-se inconformidades nas fases de planejamento e licitação referentes ao Edital da Concorrência nº 008/2021, que motivaram sugestões de recomendações ao Tribunal Pleno do TCE, voltadas para eventual reabertura de procedimento licitatório na modalidade PPP, bem como para alertar o Poder Executivo quanto a possíveis irregularidades em certames posteriores. Tais proposições foram reunidas no item **9 Determinações, Recomendações e Encaminhamentos**.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M5NZCYMTC5

SUMÁRIO

1 IDENTIFICAÇÃO DO TRABALHO....4
2 INFORMAÇÕES SOBRE AS UNIDADES JURISDICIONADAS (UJ)....4
3 INTRODUÇÃO E OBJETIVO....6
4 ESCOPO, PROCEDIMENTOS E FONTES DE CRITÉRIO....6
5 PLANEJAMENTO DA AUDITORIA....12
6 BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE O EDITAL DE CONCESSÃO Nº 008/2021 – SESAB....13
7 RESULTADO DA AUDITORIA....15
8 PRONUNCIAMENTO DO GESTOR....48
9 DETERMINAÇÕES, RECOMENDAÇÕES E ENCAMINHAMENTOS....48

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M5NZCYMTC5

RELATÓRIO DE AUDITORIA

1 IDENTIFICAÇÃO DO TRABALHO

Natureza do Trabalho: Acompanhamento de Concessões

Ordem de Serviço: 0118/2020

Período Abrangido: 22/07/2020 a 06/10/2021

Equipe de Auditoria:
Marcos André Sampaio de Matos
Coordenador de Controle Externo

Dêlza Maria Teixeira Matos
Gerente de Auditoria

Heinz Ulrich Ruther
Gerente de Auditoria

Liziane Moreira Lisboa Dórea
Auditora Estadual de Controle Externo

Naila de Souza Nachef
Auditora Estadual de Controle Externo

Márcio Maia Valois Costa
Auditor Estadual de Controle Externo

Newton Nery dos Santos
Auditor Estadual de Controle Externo

Ricardo Dantas de Almeida
Auditor de Contas Públicas

2 INFORMAÇÕES SOBRE AS UNIDADES JURISDICIONADAS (UJ)

Denominação: **SECRETARIA DA SAÚDE DO ESTADO DA BAHIA (SESAB)**

Endereço: 4ª Avenida, nº 400 – Centro Administrativo da Bahia (CAB), CEP 41745-900, Salvador – Bahia

Telefone/Fax: (71) 3115-4275 / 8305

Nome: **Fábio Vilas-Boas Pinto**
Órgão: Secretaria da Saúde (SESAB)
Cargo: Secretário

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M5NZCYMTC5

Período:	De 01/01/2015 a 04/08/2021
Nome:	**Tereza Cristina Paim Xavier Carvalho**
Órgão:	Secretaria da Saúde (SESAB)
Cargo:	Secretária de Saúde em exercício
Período:	A partir de 05/08/2021
Denominação:	**SECRETARIA DA FAZENDA DO ESTADO DA BAHIA (SEFAZ)**
Endereço:	2ª Avenida, nº 260 – CAB, CEP 41.745-003, Salvador – Bahia
Telefone/Fax:	(71) 3115-2549
Nome:	**Manoel Vitório da Silva Filho**
Órgão:	Secretaria da Fazenda (SEFAZ)
Cargo:	Secretário
Período:	A partir de 14/08/2013
Denominação:	**SECRETARIA DE PLANEJAMENTO DO ESTADO DA BAHIA (SEPLAN)**
Endereço:	4ª Avenida, nº 440 – CAB, CEP 41.745-000, Salvador – Bahia
Telefone/Fax:	(71) 3115-3550
Nome:	**Walter de Freitas Pinheiro**
Órgão:	Secretaria do Planejamento (SEPLAN)
Cargo:	Secretário
Período:	De 07/02/2019 a 04/05/2021
Nome:	**João Felipe de Souza Leão**
Órgão:	Secretaria do Planejamento (SEPLAN)
Cargo:	Secretário
Período:	A partir de 05/05/2021
Denominação:	**EMPRESA BAIANA DE ATIVOS S.A (BAHIAINVESTE)**
Endereço:	Av. Tancredo Neves, 776, bloco B, 1º andar, Caminho das Árvores, CEP 41820-904, Salvador – BA,
Telefone/Fax:	(71) 3115-9239
Nome:	**Ataíde Lima de Oliveira**
Órgão:	Empresa Baiana de Ativos S.A (BAHIAINVESTE)
Cargo:	Diretor de Administração e Finanças
Período:	A partir de 06/10/2016

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M5NZCYMTC5

Nome:	**Camila Aguiar Silva**
Órgão:	Empresa Baiana de Ativos S.A (BAHIAINVESTE)
Cargo:	Diretora de Operações
Período:	A partir de 06/10/2016

3 INTRODUÇÃO E OBJETIVO

Em conformidade com a Resolução nº 016/2016, em cumprimento à Programação Anual aprovada por este Tribunal de Contas e de acordo com a Ordem de Serviço nº 0118/2020, expedida pela 7ª Coordenadoria de Controle Externo, foi realizada auditoria objetivando acompanhar a Concorrência Pública (CP) nº 008/2021, relativa à parceria público-privada, na modalidade concessão administrativa, das obras e serviços necessários à implantação, gestão, operação e ampliação do Hospital Metropolitano do Estado da Bahia.

Por meio de decisão nos autos do processo 019.4979.2020.0076549-86, datada de 17/06/2021 e publicada no Diário Oficial do Estado (DOE) de 18/06/2021, a licitação foi declarada deserta. Dessa forma, as conclusões obtidas neste relatório poderão ser revisadas quando da publicação de novo edital de licitação e são apresentadas em relação ao período examinado, para cumprimento do que determina o inciso II do artigo 16 da Resolução nº 016/2016 deste Tribunal de Contas, tendo em vista a extrapolação do exercício financeiro[1].

4 ESCOPO, PROCEDIMENTOS E FONTES DE CRITÉRIO

A auditoria teve como escopo acompanhar e fundamentar opinião sobre os procedimentos administrativos que culminaram na divulgação do Edital SESAB nº 008/2021, publicado em 07/04/2021, especificamente em relação às fases de planejamento e licitação da PPP.

Os exames foram orientados para a realização de procedimentos, na extensão devida, conforme Normas Brasileiras de Auditorias do Setor Público (NBASP). Nesse sentido, a execução compreendeu: (a) realização de provas e avaliação de controles; (b) verificação da observância às normas aplicáveis; (c) obtenção, com base nos testes aplicados, de evidências e dos registros que suportam as informações apresentadas; e (d) discussão com a Administração.

Objetivando contribuir para a boa aplicação dos recursos, bem como alertar em relação às ocorrências ofensivas aos princípios básicos da boa gestão, que

1 Art. 16. Para os documentos e informações referentes às Concessões Administrativas e Patrocinadas (denominadas Parcerias Público-Privadas) relativos às etapas de planejamento, licitação e formalização contratual, serão observados os seguintes procedimentos:
I - serão recebidos e autuados sob a natureza de Documento e encaminhados à Sétima Coordenadoria de Controle Externo (7a CCE), que procederá ao exame auditorial, emitindo Ordem de Serviço específica para cada etapa;
II - ocorrendo irregularidade, ou, caso a etapa extrapole o exercício financeiro, a 7a CCE emitirá parecer preliminar sobre o atendimento das condições dispostas nesta Resolução e encaminhará ao setor competente para autuação;

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M5NZCYMTC5

poderiam implicar em irregularidades, os principais procedimentos aplicados na execução da auditoria foram os seguintes:

- Envio de solicitações;
- Análise de processos, documentos e informações encaminhadas;
- Análise de documentos e informações constantes nos sítios oficiais do Estado;
- Revisão de cálculos; e
- Elaboração das Matrizes de Achados (**Apêndice 01**) e de Responsabilização (**Apêndice 02**).

Para subsidiar o acompanhamento da referida PPP, definiu-se a utilização, principalmente, das seguintes fontes de critério:

- Constituição Federal de 1988;
- Lei Federal nº 6.938/1981 – Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências;
- Lei Federal nº 8.080/1990 – Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências (Lei Orgânica da Saúde);
- Lei Federal nº 8.142/1990 – Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências;
- Lei Federal nº 8.666/1993 – Regulamenta o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências;
- Lei Federal nº 8.987/1995 – Dispõe sobre o regime de concessão e permissão de prestação de serviços públicos previstos no artigo 175 da Constituição Federal, e dá outras providências;
- Lei Federal nº 9.074/1995 – Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências;
- Lei Federal nº 11.079/2004 – Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública;
- Decreto Federal nº 7.508/2011 – Regulamenta a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, para dispor sobre a organização do Sistema Único de Saúde – SUS, o planejamento da saúde, a assistência à saúde e a articulação interfederativa, e dá outras providências;
- Decreto Federal nº 8.428/2015 – Dispõe sobre o Procedimento de Manifestação de Interesse a ser observado na apresentação de projetos, levantamentos, investigações ou estudos, por pessoa física ou jurídica de direito privado, a serem utilizados pela administração pública;
- Constituição do Estado da Bahia de 1989;

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M5NZCYMTC5

- Lei Estadual nº 9.290/2004 – Institui o Programa de Parcerias Público-Privadas do Estado da Bahia e dá outras providências;
- Lei Estadual nº 9.433/2005 – Dispõe sobre as licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes do Estado da Bahia e dá outras providências;
- Lei Estadual nº 10.431/2006 – Dispõe sobre a Política de Meio Ambiente e de Proteção à Biodiversidade do Estado da Bahia e dá outras providências;
- Lei Estadual nº 11.477/2009 – Autoriza a transferência de parcela dos recursos financeiros oriundos do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE), destinados ao Estado da Bahia, à DESENBAHIA – Agência de Fomento do Estado da Bahia S.A., para fins de adimplemento das obrigações contraídas pelo Estado da Bahia e entidades da sua administração indireta em contratos de parceria público-privada, nos termos do artigo 16, inciso II, da Lei Estadual nº 9.290, de 27 de dezembro de 2004, e dá outras providências;
- Lei Estadual nº 12.610/2012 – Autoriza o Poder Executivo a criar o Fundo Garantidor Baiano de Parcerias – FGBP, altera as Leis nº 9.290, de 27 de dezembro de 2004, e nº 7.599, de 07 de fevereiro de 2000, e dá outras providências;
- Lei Estadual nº 14.172/2019 – Institui o Plano Plurianual Participativo – PPA do Estado da Bahia para o quadriênio 2020-2023;
- Decreto Estadual nº 14.024/2012 – Aprova o Regulamento da Lei nº 10.431, de 20 de dezembro de 2006, que instituiu a Política de Meio Ambiente e de Proteção à Biodiversidade do Estado da Bahia, e da Lei nº 11.612, de 08 de outubro de 2009, que dispõe sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos e o Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos;
- Decreto Estadual nº 9.322/2005 – Instala o Conselho Gestor do Programa de Parcerias Público-Privadas do Estado da Bahia, de que trata a Lei Estadual nº 9.290/04, e dá outras providências;
- Decreto Estadual nº 16.522/2015 – Dispõe sobre a estruturação de projetos no âmbito da Administração Pública, a Manifestação do Interesse da Iniciativa Privada e o Procedimento de Manifestação de Interesse;
- Resolução TCE/BA nº 016/2016 – Dispõe sobre o controle, a ser exercido pelo Tribunal de Contas do Estado da Bahia na Administração Pública Estadual, dos procedimentos de planejamento, licitação, contratação e execução contratual das Concessões Administrativas e Patrocinadas (denominadas de Parcerias Público-Privadas – PPPs) e das Concessões Comuns;
- Diretrizes sobre Melhores Práticas para a Auditoria de Financiamentos Público-Privados e de Concessões, da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) – Diretrizes elaboradas pela INTOSAI com o intuito de propiciar um marco lógico para as Entidades de Fiscalização Superior (EFS) que pretendam fiscalizar as operações de financiamentos através de parcerias público-privadas, a fim de determinar se o setor público obteve o melhor acordo possível para o contribuinte; e

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M5NZCYMTC5

- Relatório final do Desenvolvimento de Métodos e Técnicas (Tribunal de Contas da União e Fundação Getúlio Vargas) - Relatório desenvolvido, em 2008, pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e Fundação Getúlio Vargas (FVG) para validação de modelos de controle desenvolvidos no âmbito do projeto Apoio à Modernização do Tribunal de Contas da União – Aperfeiçoamento do Controle Externo da Regulação.

Registra-se que, com fundamento na legislação anteriormente citada, especialmente no artigo 15 da Resolução nº 016/2016 deste Tribunal, formou-se equipe multidisciplinar no âmbito desta 7ª CCE, envolvendo as Gerências 7B e 7C[2], voltada para o acompanhamento das ações de planejamento e licitação da PPP, referente às obras e serviços necessários à implantação, gestão, operação e ampliação do Hospital Metropolitano do Estado da Bahia. A constituição da referida equipe buscou assegurar que a parceria fosse avaliada quanto aos aspectos jurídicos, financeiros e de engenharia.

4.1. Limitação de escopo

No transcurso da auditoria, foram impostas limitações no tocante ao escopo e ao método utilizado nos trabalhos. A ocorrência de limitação de escopo em trabalhos auditoriais foi prevista na NBASP 100, que trata dos Princípios Fundamentais de Auditoria do Setor Público, especialmente em seu item 51, com destaque para parágrafo que trata dos trabalhos de "relatório direto"[3].

Adicionalmente, a Nota Técnica n° 01/2017 propôs a padronização do conceito de limitação de escopo no âmbito do TCE/BA[4], ao tempo que ressalta a importância de levar a limitação "para a conclusão do Relatório de Auditoria, com o registro da área em que não foi possível realizar os procedimentos de auditoria".

Durante a análise da PPP do Hospital Metropolitano, a ocorrência de limitações esteve associada a dois fatores: 1) respostas incompletas às solicitações de informações; e 2) utilização de base de dados privada, pertencente à empresa Planisa – Planejamento e Organização de Instituições de Saúde Ltda., contratada

2 A equipe da Gerência 7C foi transferida, em sua totalidade, para a 1ª Coordenadoria de Controle Externo, unidade responsável pelas auditorias em obras de engenharia, conforme determinado pela Resolução TCE/BA nº 058/2021, que alterou a Resolução TCE/BA nº 106/2018.

3 Trabalhos de relatório direto
O relatório pode variar entre breves opiniões padronizadas e várias formas de conclusões e pode ser apresentado de forma longa ou curta. Independentemente da apresentação, o relatório deve ser completo, preciso, objetivo, convincente e tão claro e conciso quanto o objeto permitir. **Quaisquer limitações no escopo da auditoria devem ser descritas.** O relatório deve claramente declarar a relevância dos critérios utilizados e o nível de asseguração fornecido (grifo da Auditoria). INSTITUTO RUI BARBOSA. **NBASP 100.** Princípios Fundamentais de Auditoria do Setor Público. Disponível em: https://irbcontas.org.br/-nbasp-/principios-fundamentais-de-auditoria-do-setor-publico/. Acesso em: 23 dez. 2021.

4 Limitação de escopo é a situação em que o auditor conclui que está impedido de aplicar os procedimentos ou de reunir as evidências consideradas necessárias para corroborar as suas conclusões.
"A descrição das limitações deve indicar claramente aquilo que não pôde ser investigado em profundidade suficiente para a formulação de conclusões, apresentando as justificativas pertinentes. As limitações referem-se às técnicas adotadas, às fontes de informação e às condições operacionais do trabalho. No caso destas últimas, podem ser superáveis e só devem ser descritas caso as limitações não sejam superáveis" (Padrões de Auditoria de Conformidade do TCU – Portaria-SEGECEX n° 26, de 19 de outubro de 2009). BAHIA. Tribunal de Contas do Estado. **Nota Técnica n° 01/2017**. Limitação de escopo em relatórios de auditoria. Disponível em: https://www.tce.ba.gov.br/images/controle_externo/nota_tecnica_01_2017.pdf. Acesso em: 23 dez. 2021.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M5NZCYMTC5

por inexigibilidade de licitação, no âmbito do processo 019.4979.2020.0075377-51, para a elaboração do orçamento operacional da unidade hospitalar.

No primeiro bloco de limitações, encontra-se pleito da Solicitação MMVC nº 03/2021, item 2, por meio do qual foi requerida, à SEFAZ, planilha na qual foi obtido o percentual de desoneração do ICMS, mencionada no evento 00027819839 do processo 019.4979.2020.0080424-88. A resposta, contida em Despacho da Secretaria Executiva de PPP, proferido em 24/09/2021, no processo 013.9678.2021.0036955-46, comunica que "o cálculo da desoneração do ICMS foi objeto do processo SEI 019.4979.2021.0022183-05, com planilha inserida no evento 00027772943". Ocorre que a Auditoria não teve acesso ao referido processo, nem houve o encaminhamento da mencionada memória de cálculo, que foi novamente solicitada por e-mail, em 27/09/2021, para o qual não se obteve resposta. Assim, o percentual médio de desoneração, definido em 10,09147%, não pôde ser validado, com reflexo parcial na análise do orçamento de investimentos da parceria.

Também nesse primeiro bloco, está o item 5 da Solicitação MMVC nº 04/2021, pelo qual foram requisitadas informações sobre seguros, tratados no Anexo I do Estudo de Viabilidade Econômico-Financeira (EVEF, evento 00028296470 do processo 019.4979.2020.0080424-88). Como não houve resposta aos três subitens do questionamento, não foi esclarecido: a) para o risco de engenharia, se foram oferecidas apólices além da relativa ao Instituto Couto Maia (ICOM), única referida no documento (p. 45); b) quanto aos riscos operacionais, se a SESAB considerou a possibilidade de adoção do prêmio do ICOM, menos oneroso (p. 46); e c) quanto à responsabilidade civil, se foi oferecida a apólice do Hospital do Subúrbio, não mencionada pelo documento, e se a SESAB considerou a possibilidade de adoção do prêmio do ICOM, menos oneroso (p. 48). Todos os aspectos têm efeito parcial na análise do fluxo de caixa da parceria.

Ainda na Solicitação MMVC nº 04/2021, os itens 6.2 e 6.5 requisitaram, respectivamente planilha com memória de cálculo dos tratamentos e atualizações nos dados obtidos do Sistema de Apuração e Gestão de Custos do SUS (APURASUS), desenvolvido pelo Ministério da Saúde, e planilhas com memórias de cálculo de todos os Quadros do evento 00028716336 do processo 019.4979.2020.0076549-86, documentos utilizados para estimar o custo de uma unidade hospitalar de grande porte, conforme relato do evento 00028716366 do citado processo. Como resposta, a SESAB juntou, ao Ofício GASEC nº 1.549/2021, de 06/10/2021, Nota Técnica da Coordenação Executiva de Monitoramento de Prestação de Serviço da Saúde (CEMPSS), unidade que informou que os arquivos seguiram como anexos ao processo de resposta. No entanto, o referido processo não foi disponibilizado à Auditoria, nem os arquivos mencionados pela CEMPSS. O impacto pela ausência de tais documentos também foi parcial, já que não se pôde analisar em detalhes os cálculos do Comparador do Setor Público, cujo total foi comparado ao custo da PPP.

O segundo grupo de limitações diz respeito à base de dados da empresa Planisa, objeto de questionamentos na Solicitação MMVC nº 05/2021.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M5NZCYMTC5

No item 2 da referida Solicitação, questionou-se a SESAB a respeito da formação e do gerenciamento da base de dados sistema *Key Performance Indicators for health* (KPIH), especialmente os modos de inserção ou obtenção de dados dos hospitais, eventual obrigatoriedade de registro e existência de auditoria prévia da ferramenta. A resposta encaminhada, por meio do Ofício GASEC nº 1.561/2021, de 08/10/2021, contemplou manifestação da empresa, na qual informou-se o seguinte:

> a. Modo de inserção – A inserção dos dados é realizada pelas Unidades Hospitalares contratadas junto a Planisa, com consultoria e validação das informações pelos consultores da Planisa. A utilização dos dados das Unidades é autorizada em contrato pelas Unidades.
> b. Obtenção dos dados – Os dados são obtidos junto as Unidades Hospitalares. A Planisa presta serviço de consultoria tanto na utilização da solução KPIH, quanto no processo de levantamento, apuração e avaliação das informações de custos.
> c. Obrigatoriedade de registro – A apuração de custos ocorre mensalmente, com objetivo gerencial e não de contabilidade financeira.
> d. Processo de auditoria – O sistema não é auditado, porque o objetivo é a contabilidade gerencial e não a contabilidade financeira. Entretanto, a acurácia das informações é prioridade para Planisa.

As informações foram recepcionadas enquanto resposta ao requerimento auditorial, mas não permitiram assegurar que os dados obtidos para formação são íntegros e fidedignos.

Na mesma Solicitação, o item 6 reportou-se à Tabela 12 (p. 38) do Orçamento Operacional Gradual – versão 4.0 – março 2021, elaborado pela empresa, tendo questionado o fundamento para os valores de 1% como referência do aviso prévio, de 3,12% do FGTS e 0,2% de férias proporcionais em caso de rescisão do contrato de trabalho, todos incidentes sobre a folha salarial. Nesse caso, a resposta da consultoria, juntada ao Ofício GASEC nº 1.561/2021, de 08/10/2021, sinalizou, quanto ao aviso prévio e às férias proporcionais, que foram adotados valores decorrentes de "estudos internos da Planisa". Sobre o FGTS, que foram utilizados 40% de multa sobre os 8% recolhidos mensalmente, além de considerar que 2,5% das saídas são voluntárias, esclarecimento que não pôde ser validado quanto ao percentual de saídas voluntárias, estimadas a partir da base de dados privada. No mesmo sentido, o item 7.2 questionou os 8% de benefícios calculados sobre a folha salarial. Na mesma oportunidade, a empresa informou que utilizou valor médio das 12 unidades hospitalares listadas no Quadro 05 do Orçamento (p. 33) e esclareceu que as contas eram compostas de valores fechados oriundos de sua base de dados, os quais normalmente incluíam "vale transporte, vale refeição e plano de saúde (somente parte paga pelo Hospital)". Esses itens impactam parcialmente o cálculo dos encargos sociais e trabalhistas da PPP, bem como seu custo total com pessoal.

Ademais, os itens 8.2 e 9.2 da Solicitação em comento ressaltaram que os quantitativos de exames do tipo "Laboratório Análises Clínicas" das Tabelas 14 (p. 42) e 15 (p. 45) não coincidiam com as respectivas metas de "Exames laboratoriais" da Tabela 10 (p. 31), embora houvesse compatibilidade para os demais itens do

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M5NZCYMTC5

orçamento. A resposta da consultoria, juntada ao Ofício GASEC nº 1.561/2021, de 08/10/2021, consignou que "Os valores utilizados para o laboratório em concordância com a SESAB, anterior a essa solicitação, foram de 226,42 exames por leito (**sugestão da Planisa**), devidamente comentado na versão 7.0" (grifo da Auditoria). Na versão referida, correspondente ao anexo 03 da resposta, o item 12 da Tabela 10 foi suprimido (p. 33) e, conforme p. 38 do documento, o parâmetro utilizado foi "extraído de 12 hospitais semelhantes do KPIH". Como a base de dados não pôde ser validada, a troca da meta de exames/paciente por exames/leito, que elevou o quantitativo das etapas 1 e 2 em 7 vezes (de 8.289 para 58.868 e de 10.129 para 74.717, respectivamente), teve sua análise prejudicada, bem como o correspondente acréscimo no custo total, de R$ 574,8 mil (3,1% do orçamento final – etapa 2).

Finalmente, o item 9.4 da referida Solicitação buscou esclarecer a ausência de ganho de escala em relação aos preços da etapa 1, no caso do incremento dos exames de "ECG" e "Laboratório Análises Clínicas" na etapa 2, aspecto que se mostrou consistente para exames do tipo "Raios X". Na resposta juntada ao Ofício GASEC nº 1.561/2021, de 08/10/2021, a empresa informou que o sistema não produz cálculo de ocupação dessas unidades e que "a principal justificativa reside na dificuldade de estimar capacidade operacional em exames para estes serviços". Como a justificativa também se amparou na base de dados privada, não foi possível validá-la.

Os apontamentos anteriores ratificam o registro de que houve limitações de escopo para o trabalho ora relatado, de modo que, embora tenha sido possível concluir quanto à condição geral da PPP, não houve viabilidade de validação da integralidade das premissas, fundamentos e cálculos apresentados. A análise de uma parceria público-privada é dotada de complexidade que requer avaliação por área do conhecimento, cujos procedimentos se somam para a emissão de uma opinião técnica. Para o projeto analisado, a falta de acesso às informações e a baixa confiabilidade das fontes não permitiram realizar os exames na abrangência requerida para a área financeira.

Considerados os fatores que geraram as limitações descritas, a Auditoria entende como passíveis de saneamento aquelas pertencentes ao primeiro grupo, a saber, das respostas incompletas às solicitações de informações. Nesse sentido, propõe-se a aplicação do artigo 10, § 2º da Lei Complementar nº 05/1991, que estipula a assinatura de prazo, não superior a trinta dias, para a pertinente apresentação dos itens faltantes.

5 PLANEJAMENTO DA AUDITORIA

Na fase de planejamento, foram definidos os objetivos, o alcance, os procedimentos e as fontes de critérios da auditoria, em cumprimento ao que determina a Resolução nº 016/2016 deste Tribunal de Contas, com a realização de: (a) estudo da legislação

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M5NZCYMTC5

e boas práticas; (b) levantamento de informações em sítios oficiais da *Internet*, Diário Oficial do Estado e portais que publicaram notícias a respeito da PPP do Hospital Metropolitano; (c) levantamento, nos sistemas PROINFO e SGA, de informações e documentos dos trabalhos anteriores associados ao objeto auditado; (d) encaminhamento de Solicitações; (e) análise dos documentos encaminhados e das informações prestadas; e (f) elaboração da Matriz de Planejamento.

6 BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE O EDITAL DE CONCESSÃO Nº 008/2021 – SESAB

O Governo do Estado da Bahia divulgou, em seu Diário Oficial de 23/12/2020, a Portaria SESAB nº 523/2020, que tornou pública a "justificativa e conveniência da concessão administrativa por Parceria Público Privada do Hospital Metropolitano", conforme Anexo Único da referida publicação. A mencionada justificativa, que também foi disponibilizada no sítio oficial da Secretaria da Saúde do Estado da Bahia[5], indica que o Hospital foi contemplado no Plano da Atenção Hospitalar do Estado como uma unidade de referência estadual, especializada no atendimento de urgência e emergência e nas áreas de alta complexidade em neurologia/neurocirurgia, traumato-ortopedia, tratamento da obesidade mórbida, cirurgia cardiovascular e transplante hepático, incluindo equipamentos de alta densidade tecnológica para realização de procedimentos cardíacos endoscópicos e um centro de tratamento de hemorragia digestiva. Com a PPP, o Hospital deveria contar com 330 leitos, sendo 75 leitos de UTI, dez salas cirúrgicas, serviço de hemodinâmica, unidade de emergência 24 horas referenciadas e serviços diagnósticos (laboratório, radiologia, ultrassonografia, tomografia computadorizada, ressonância magnética e medicina nuclear).

A nova oferta de serviços estaria integrada com a estrutura já instalada, cujo investimento foi financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento. Os novos investimentos estavam previstos em R$40,60 milhões, aos quais se somava um custo mensal estimado de R$18,42 milhões, de modo que o Hospital estaria voltado para o atendimento da população da Região Metropolitana de Salvador – aproximadamente 4 milhões de habitantes ou 27% do quantitativo de todo o Estado.

No entanto, de acordo com o DOE/BA de 18/06/2021, a Concorrência Pública nº 08/2021 resultou deserta, conforme decisão prolatada no processo 019.4979.2020.0076549-86. Ressalte-se que, em 23/06/2021, a Auditoria encaminhou solicitação na qual foi questionada a previsão de continuidade e eventual cronograma atualizado da mencionada Concorrência. A resposta obtida, por meio do Ofício GASEC nº 1.070/2021, de 01/07/2021, e de despacho anexado, oriundo da Superintendência de Atenção Integral à Saúde (SAIS) e proferido no processo 019.5029.2021.0078654-51, registrou o que segue:

5 Disponível em: http://www.saude.ba.gov.br/atencao-a-saude/comofuncionaosus/ppp/ppphospitalmetropolitano/. Acesso em: 20 jan. 2021.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M5NZCYMTC5

> […] em razão resultado de deserção da licitação, Concorrência Pública n° 008/2021, para delegação, mediante concessão administrativa, da Gestão, Operação e Ampliação do Hospital Metropolitano do Estado da Bahia, faz-se necessário a realização de novos estudos para possíveis revisões ao Edital. Portanto, após conclusão de tais revisões republicaremos o edital da licitação em epígrafe, inclusive, com nova consulta ao mercado. Acrescentamos que não dispomos, ainda, de um cronograma, atualizado, da Concorrência Pública 08/2021, com data específica para republicação do edital de licitação, diante das razões expostas acima. Contudo, tão logo tenhamos esse estudo concluído, forneceremos as informações devidas a essa Corte de Contas.

Posteriormente, em 03/09/2021, foram requeridas informações adicionais, ante a publicação de aviso em destaque no endereço eletrônico do certame[6], especialmente quanto à perspectiva de realização de uma segunda consulta pública para a PPP, à referência de nova minuta de edital e a eventuais novos documentos e processos correlatos. A resposta, que se deu por meio do Ofício GASEC nº 1.422/2021, de 13/09/2021, incluiu manifestação da SAIS e demonstrou a disponibilização de processos que a Auditoria já acompanhava, nos quais não se observaram novas movimentações até 10/10/2021. A SAIS alegou que a equipe técnica que estruturava a PPP ainda não dispunha de versão final do instrumento convocatório, pois o recebimento de contribuições estava em andamento e que, após essa fase, o documento passaria por revisão da Procuradoria Geral do Estado (PGE). Finalmente, arguiu não haver outros processos para a contratação.

No dia 16/12/2021, a SESAB realizou nova audiência pública, dessa vez no âmbito do Programa Estadual de Incentivo à Transferência de Conhecimentos Técnico-assistenciais aos Serviços de Saúde do Sistema Único de Saúde (SUS), instituído pelo Decreto Estadual nº 20.895/2021, a qual teve como objeto[7]:

> […] o desenvolvimento de pesquisa científica e tecnológica para criação e aplicação de produtos, serviços e processos inovadores em saúde, em cumulação com a **transferência da gestão das seguintes unidades** de saúde: Maternidade Maria da Conceição de Jesus – Avenida Afrânio Peixoto s/nº, Bairro de Coutos, Salvador, Bahia; **Hospital Metropolitano** – Rua Direta do Capelão S/N, Lauro de Freitas.
> A modelagem a ser adotada é a de **concessão de uso de bem público, com prazo de 120 (cento e vinte) meses**, vinculada ao Programa Estadual, aos termos do Edital – a ser publicado – e à proposta de trabalho apresentada pela IES selecionada, a qual contemplará as contrapartidas no campo do ensino, pesquisa e inovação tecnológica, pela utilização do bem (grifos da Auditoria).

Cumpre registrar, ante a divulgação da consulta pública mais recente, que a gestão do Hospital Metropolitano pode não se materializar na forma de PPP. Em todo caso, deve-se ressaltar que a alternativa gerada pelo Decreto Estadual nº 20.895/2021 encontra-se em fase embrionária e não invalida as conclusões auditoriais, que se voltam não apenas para a eventual retomada do projeto de parceria público-privada, mas também para a estruturação de projetos futuros.

6 À época, disponível em: http://www.saude.ba.gov.br/atencao-a-saude/comofuncionaosus/ppp/ppphospitalmetropolitano/. Acesso em: 03 set. 2021.
7 Disponível em: http://www.saude.ba.gov.br/consultapublica. Acesso em: 17 dez. 2021.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M5NZCYMTC5

7 RESULTADO DA AUDITORIA

Concluídos os trabalhos relativos à auditoria de acompanhamento da Concorrência nº 008/2021, referente à parceria público-privada, na modalidade concessão administrativa, das obras e serviços necessários à implantação, gestão, operação e ampliação do Hospital Metropolitano do Estado da Bahia, são apresentados, a seguir, os achados e fatos significativos, relacionados às etapas de planejamento e licitação.

7.1. Ausência de documentos, desenhos ou memoriais referentes a determinadas especialidades do anteprojeto

A partir da análise do conteúdo técnico relacionado ao anteprojeto de engenharia e seus correspondentes estudos preliminares, incluindo documentos ou informações relativas aos desenhos preliminares da concepção da obra, percebe-se a ausência de documentos, desenhos ou memoriais relativos às seguintes especialidades do projeto: terraplenagem; fundações; estrutura; e instalações hidrossanitárias, elétricas, telefônicas, de prevenção de incêndio, de climatização, especiais (lógica, vídeo, alarme, detecção de fumaça, etc.) e de transporte vertical. Nessa linha, pontua-se que foram disponibilizados, essencialmente, documentos relativos ao anteprojeto de arquitetura, bem como as "Diretrizes para Desenvolvimento de Projetos", correspondente ao Anexo 12 da Minuta do Contrato, contendo as diretrizes e condições gerais e específicas para apresentação, pela Concessionária, dos estudos preliminares, projeto básico e projeto executivo das diversas especialidades.

Sobre o tema, registra-se, de início, que o § 4º do artigo 10 da Lei Federal nº 11.079/2004, incluído pela Lei nº 12.766/2012, determina que:

> **Os estudos de engenharia para a definição do valor do investimento da PPP deverão ter nível de detalhamento de anteprojeto**, e o valor dos investimentos para definição do preço de referência para a licitação será calculado com base em valores de mercado considerando o custo global de obras semelhantes no Brasil ou no exterior ou com base em sistemas de custos que utilizem como insumo valores de mercado do setor específico do projeto, aferidos, em qualquer caso, mediante orçamento sintético, elaborado por meio de metodologia expedita ou paramétrica (grifo da Auditoria).

A respeito do assunto, observa-se que a Resolução nº 016/2016 deste TCE/BA dispõe, em seu Anexo II, referente à 2ª Etapa – Licitação, que:

> Os procedimentos que compõe a etapa referente à licitação da PPP ou Concessão Comum deverão atender aos critérios e procedimentos dispostos na respectiva legislação, devendo constar do processo, no mínimo e no que couber, os seguintes documentos: [...]

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M5NZCYMTC5

> III - Aprovação do edital de licitação e de seus anexos: [...]
>
> c) elementos de projeto básico (nos termos do inciso XV do art.18 da Lei nº 8.987, de 1995), **com detalhamento com nível de anteprojeto (nos termos do §4° do art.10 da Lei nº 11.079, de 2004), que deverão incluir memoriais descritivos e cronogramas físico-financeiros, com data de referência, das obras previstas pelo poder concedente, que permita a plena caracterização do projeto a ser licitado** (grifo da Auditoria).

Visando a uniformizar o entendimento quanto ao conceito de anteprojeto de engenharia e aos parâmetros necessários quando de sua utilização na contratação de obras públicas, destaca-se que o Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas (IBRAOP) editou a Orientação Técnica nº 006/2016 (OT - IBR 006/2016), apresentando a seguinte definição de anteprojeto de engenharia:

> Anteprojeto de engenharia é a representação técnica da opção aprovada em estudos anteriores, para subsidiar a elaboração do Projeto Básico, apresentado em desenhos em número, escala e detalhes suficientes para a compreensão da obra planejada, contemplando especificações técnicas, memorial descritivo e orçamento estimativo, e deve ser elaborado como parte da sequência lógica das etapas que compõem o desenvolvimento de uma obra, precedido obrigatoriamente de estudos preliminares, programa de necessidades e estudo de viabilidade.

Salienta-se que a referida OT - IBR 006/2016 lista os elementos técnicos mínimos que devem compor o anteprojeto de engenharia para os tipos de obras mais comuns, destacando-se que os documentos exigidos no caso de obras de edificações constam no **Quadro** a seguir:

QUADRO 01 – Elementos técnicos mínimos que devem compor o anteprojeto de engenharia para obras de edificações

Especialidade	Elemento	Conteúdo
Concepção Geral	Memorial	• Memorial descritivo da Obra
Topografia	Desenho	• Levantamento planialtimétrico do terreno; e • Levantamento cadastral das principais interferências (tubulações, linhas de energia, etc.).
Geotecnia	Desenho	• Locação dos furos de sondagens; • Desenhos de perfis resultantes das sondagens SPT; e • Desenhos de perfis resultantes de eventuais outras sondagens (rotativa etc.).
	Memorial	• Descrição das características do solo, estimativa de resistência de solo superficial e recomendação de tipo de fundação.
Arquitetura	Desenho	Desenhos em escala com cotas principais (detalhes de aberturas são opcionais) de: • Planta geral de implantação (localização do terreno e da obra); • Plantas dos pavimentos; • Plantas das coberturas; • Cortes (longitudinal e transversal); e • Elevações (fachadas).
	Memorial	• Descritivo da edificação; e

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M5NZCYMTC5

Especialidade	Elemento	Conteúdo
		• Materiais de construção que caracterizem os padrões esperados para a edificação.
Terraplenagem	Desenho	Desenhos em escala 1:100 ou maior, com cotas principais (detalhes são opcionais) de: • Planta de terraplenagem; e • Cortes de terraplenagem.
	Memorial	• Descrição da solução prevista para a terraplenagem.
Fundações	Desenho	Desenhos em escala 1:50 ou maior, com cotas principais (detalhes são opcionais) de: • Plantas de lançamento preliminar (posição e dimensões pré-dimensionadas da seção transversal) de elementos da fundação (sapatas, blocos, estacas etc.).
	Memorial	• Descrição da solução prevista para a fundação
Estrutura	Desenho	Desenhos em escala 1:50 ou maior, com cotas principais (detalhes são opcionais) de: • Plantas de lançamento preliminar (posição e medidas pré-dimensionadas das seções transversais) de elementos estruturais dos pavimentos (vigas, pilares, lajes, escadas, etc.); e • Corte de lançamento preliminar de elementos estruturais da edificação.
	Memorial	• Descrição da solução prevista para a estrutura.
Instalações Hidrossanitárias	Desenho	Desenhos em escala 1:75 ou maior, com cotas principais (detalhes são opcionais) de: • Locação preliminar, em planta, dos pontos e elementos hidrossanitários; • Locação preliminar, em planta, de reservatórios, bombas, e outros dispositivos relevantes; e • Locação pretendida para entrada de água e saída de esgoto e de águas pluviais.
	Memorial	• Descrição das características principais e as demandas da instalação pretendida; e • Informações quanto à qualidade dos materiais empregados e situações específicas a serem consideradas nas instalações hidráulicas.
Instalações Elétricas	Desenho	Desenhos em escala 1:75 ou maior, com cotas principais (detalhes são opcionais) de: • Locação em planta dos pontos elétricos; • Locação em planta de quadros de distribuição, medidores e transformadores; e • Locação em planta da entrada de energia.
	Memorial	• Descrição da demanda pretendida para as instalações elétricas, características de iluminação, demandas de cargas para todos os equipamentos elétricos; e • Informações quanto à qualidade dos materiais empregados e situações específicas a serem consideradas nas instalações elétricas.
Instalações Telefônicas	Desenho	Desenhos em escala 1:75 ou maior, com cotas principais (detalhes são opcionais) de: • Locação em planta dos pontos telefônicos, inclusive quadros de distribuição; e • Locação da entrada do serviço de telefonia.
	Memorial	• Descrição da demanda pretendida para as instalações telefônicas; e • Informações quanto à qualidade dos materiais empregados e situações

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M5NZCYMTC5

Especialidade	Elemento	Conteúdo
		específicas a serem consideradas nas instalações telefônicas.
Prevenção de Incêndio	Desenho	Desenhos em escala 1:75 ou maior, com cotas principais (detalhes são opcionais) de: • Locação em planta dos elementos para prevenção de incêndio.
	Memorial	• Informações quanto à qualidade dos materiais empregados e situações específicas a serem consideradas nas instalações de prevenção de incêndio.
Climatização	Desenho	Desenhos em escala 1:75 ou maior, com cotas principais (detalhes são opcionais) de: • Locação em planta dos pontos para condicionamento de ar; e • Locação de equipamentos (unidades condensadoras e evaporadoras).
	Memorial	• Descrição da demanda pretendida para as instalações de condicionamento de ar; e • Informações quanto à qualidade dos materiais empregados e situações específicas a serem consideradas nas instalações de condicionamento de ar.
Instalações Especiais	Desenho	Desenhos em escala 1:75 ou maior, com cotas principais (detalhes são opcionais) de: • Locação em planta de pontos de utilização dos dispositivos e outros elementos de interesse específico do contratante.
	Memorial	• Descrição da demanda pretendida para as instalações especiais; e • Informações quanto à qualidade dos materiais empregados e situações específicas a serem consideradas nas instalações especiais (lógica, vídeo, alarme, detecção de fumaça, etc.).
Transporte Vertical	Desenho	Desenhos em escala 1:75 ou maior, com cotas principais (detalhes são opcionais) de: • Locação em planta dos equipamentos para transporte vertical.
	Memorial	• Informações quanto à qualidade dos materiais empregados e situações específicas a serem consideradas nas instalações de transporte vertical.
Orçamento	Planilha	• Orçamento elaborado de acordo com o especificado no item 7, desta Orientação Técnica; • Cronograma físico-financeiro preliminar; e • Matriz de alocação de riscos, quando for adotado adicional de risco no orçamento.

Fonte: Tabela 6.1 da OT - IBR 006/2016.

Verifica-se, portanto, que a legislação que rege a matéria, consolidada na referida OT, exige a apresentação diversos elementos técnicos que devem compor o anteprojeto de engenharia, sendo que alguns deles não constam nos projetos elaborados pela SESAB para a licitação, entre os quais destacam-se os desenhos e memoriais relativos a: terraplenagem; fundações; estrutura; e instalações hidrossanitárias, elétricas, telefônicas, de prevenção de incêndio, climatização, especiais (lógica, vídeo, alarme, detecção de fumaça, etc.) e de transporte vertical.

Como causa para tal inconformidade, aponta-se o entendimento da SESAB, exarado por meio do Despacho (Ref.2605210-2/4), de 04/06/2021, constante do Protocolo TCE/004020/2021, no qual a Coordenação de Arquitetura em Saúde (CAS), vinculada à Coordenação Executiva de Infraestrutura da Rede Física (CEIRF), apresenta a documentação técnica referente ao Projeto para Ampliação do Hospital

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M5NZCYMTC5

Metropolitano da Bahia, destacando que as informações estão em nível de Estudo Preliminar e "deverão subsidiar, sob responsabilidade da contratada vencedora de certame, o desenvolvimento do Projeto em suas subsequentes etapas […]".

Registra-se que a ausência do detalhamento necessário a um anteprojeto acarreta uma imprecisão na caracterização do objeto a ser licitado, prejudicando a comparação entre as propostas das licitantes. Ademais, observa-se que tal situação aumenta as incertezas nas estimativas de custo, fazendo com que os licitantes ofertem preços com maiores reservas de contingência, tornando a contratação mais onerosa para a Administração.

Diante da situação relatada, questionou-se a SESAB a respeito da ausência de documentos, desenhos ou memoriais relativos às referidas especialidades do projeto. Observa-se que, em resposta, por meio do Protocolo TCE/007406/2021, a CAS apresentou as seguintes considerações (Ref.2671266-2):

> Considerando as obrigações contratuais da Concessionária, que se constituem também na elaboração dos projetos para implantação da infraestrutura física de ampliação correspondente à FASE 1 (assim como da gestão e operação do Hospital), conforme item 2.1 do EDITAL DE CONCORRÊNCIA N° 008/2021, na forma do ANEXO 12 do CONTRATO, trata o documento intitulado DIRETRIZES PARA DESENVOLVIMENTO DE PROJETOS das orientações gerais para desenvolvimento dos referidos projetos visando as intervenções sob responsabilidade da Concessionária. As diretrizes apresentam os estudos com as concepções arquitetônicas e os elementos diretivos constando os parâmetros mínimos obrigatórios como subsídios para o desenvolvimento dos Projetos Básicos, Executivos e Complementares.
>
> Neste sentido, em atendimento ao pontuado no item 1.1 da Solicitação, destaca-se que os documentos, desenhos e memoriais relativos às especialidades relacionadas, deverão ser contemplados tanto em nível básico quanto em nível executivo, sob responsabilidade de elaboração da Concessionária. Ademais, em observância da responsabilidade do poder concedente, uma Comissão Transitória da SESAB/CEIRF deverá ser instituída para o acompanhamento com os recebimentos e as análises dos projetos, considerando suas respectivas etapas subsequentes em alinhamento com as diretrizes apresentadas e em conformidade com as normas e legislações incidentes.

Verifica-se que, em síntese, a SESAB entende que "os documentos, desenhos e memoriais relativos às especialidades relacionadas, deverão ser contemplados tanto em nível básico quanto em nível executivo, sob responsabilidade de elaboração da Concessionária". No entanto, reforça-se que a referida legislação determina que o anteprojeto, obrigatório para a licitação de PPP, já contenha diversos elementos referentes às especialidades relacionadas. Na mesma linha, manifesta-se o Tribunal de Contas da União (TCU), na 4ª Edição da publicação Recomendações Básicas para a Contratação e Fiscalização de Obras de Edificações Públicas, dispondo que o anteprojeto "deve apresentar os principais elementos - plantas baixas, cortes e fachadas - de arquitetura, da estrutura e das instalações em geral do empreendimento, além de determinar o padrão de acabamento e o custo médio".

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M5NZCYMTC5

Neste sentido, conclui-se que a documentação apresentada não atendeu, quanto aos aspectos apontados, às exigências relativas ao detalhamento em nível de anteprojeto, carecendo de elementos técnicos mínimos no que diz respeito às especialidades de terraplenagem, fundações, estrutura e instalações em geral.

Pelo exposto, e considerando que a licitação referente à CP nº 008/2021 resultou deserta, propõe-se determinar que a SESAB, previamente à publicação do novo instrumento convocatório ou quando da estruturação de futuras parcerias, atenda ao disposto no § 4º do artigo 10 da Lei Federal nº 11.079/2004, o qual estabelece que os estudos de engenharia para a definição do valor do investimento da PPP tenham nível de detalhamento de anteprojeto. Sendo assim, recomenda-se o aperfeiçoamento do conteúdo técnico relacionado ao anteprojeto de engenharia, a fim de incluir todos os elementos técnicos necessários à plena caracterização do objeto a ser licitado, especialmente os relativos a desenhos e memoriais referentes às diversas especialidades do projeto, na forma da OT - IBR 006/2016.

7.2. Insuficiência de dados no detalhamento do orçamento de obras estimado para a licitação

No que diz respeito ao orçamento das obras incluídas na licitação da PPP, destacam-se, entre as informações e documentos disponibilizados pela SESAB, os seguintes:

a) **Estudos Técnicos com Estimativa do CAPEX**, elaborado em outubro de 2020, nos quais são apresentadas considerações e estimativa do CAPEX[8] do Projeto, do qual se destaca o trecho a seguir:

> Os valores de CAPEX referentes a obras foram obtidos através do SINAPI - Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices e a ferramenta ORSE (Orçamento de Obras de Sergipe) utilizados como referenciais pela Coordenação de Custo (CCU), vinculada à Coordenação de Arquitetura em Saúde (CAS) da Coordenação Executiva de Infraestrutura da Rede Física (CEIRF) da Secretaria Estadual da Saúde. Foi considerada como valores referenciais paramétricos, também, o licitado para a construção da estrutura atual do Hospital Metropolitano.

Ademais, salienta-se que tal documento apresenta planilhas orçamentárias com identificação e valores totais das etapas das seguintes obras:

8 Sigla para *capital expenditure*, que representa o montante de investimentos em bens de capital para a execução do empreendimento.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M5NZCYMTC5

TABELA 01 – Planilhas orçamentárias com identificação e valores totais das etapas das obras de ampliação do Hospital Metropolitano

Em R$

Obra	Data da Criação	Valor Total
Implantação do Centro de Estudo	25/08/2020	1.697.158,26
Hemodinâmica, Medicina Nuclear e UTI	28/08/2020	4.884.347,26
Implantação da Enfermaria - 7º Andar	18/08/2020	4.215.990,05
Praça de Alimentação e Quiosques	27/08/2020	559.193,62
Total das Obras		**11.356.689,19**

Fonte: Elaborada pela Auditoria a partir de informações constantes no documento Estudos Técnicos com Estimativa do CAPEX, elaborado em outubro de 2020.

b) **Planilha com Modelo Econômico - Financeiro** (MEF - v. 03), elaborada pela BAHIAINVESTE , com data-base do projeto de dez/2020, preenchida, entre outras informações, com os dados do CAPEX e OPEX[9] atualizados, para subsidiar a Modelagem Econômico - Financeira para a PPP do Hospital Metropolitano, com prazo de 20 anos. Entre as informações apresentadas, ressalta-se que "o investimento (CAPEX) total do projeto é de R$90,1MM, dos quais R$1,2MM referem-se a gastos pré-operacionais e R$54,7MM de reinvestimentos distribuídos do Ano 6 ao Ano 16", bem como que "o gasto operacional (OPEX) total do projeto é de R$ 4.416 MM".

Salienta-se que, conforme detalhamento do CAPEX apresentado, o valor total do grupo relativo a obras e reformas corresponde ao montante de R$11.991.754, em conformidade com a atualização dos Estudos Técnicos com Estimativa do CAPEX apresentado no item seguinte.

c) **Estudos Técnicos com Estimativa do CAPEX**, juntado ao processo 019.0838.2021.0024618-74, em 19/03/2021, que apresenta e atualiza os estudos técnicos relativos à estimativa do CAPEX do projeto, do qual se destacam as seguintes considerações:

> Com relação à fase 1 e 2 - Obras, para obtenção dos valores de orçamento referentes às obras de intervenção, a Coordenação de Custos (CCU), vinculada à Coordenação de Arquitetura em Saúde (CAS) da Coordenação Executiva de Infraestrutura da Rede Física (CEIRF) da Secretaria Estadual da Saúde do Estado Bahia (SESAB), utilizou metodologia por meio de composição (tipo paramétrica) através de critérios públicos referenciados pelo SINAPI – Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices ou ORSE – Orçamento de Obras de Sergipe e pelo Custo Unitário Básico da Construção – CUB, com referência do mês de outubro de 2020. Por tratar-se de orçamento preliminar, em nível estimado e sem detalhamento executivo com seus respectivos custos unitários de serviços e composições de preços unitários, não há possibilidade de aferir decomposição dos itens entre insumos e serviços para efeito de incidência diferenciada de impostos (ISS, ICMS). Neste contexto, tratamos o CAPEX correlacionado ao nível estimativo da Planilha Orçamentária, conforme parâmetros preliminares utilizados.

9 Sigla para *operational expenditure*, ou custos operacionais, abordados no item 7.3 deste Relatório.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M5NZCYMTC5

> Também com base nos referenciais do licitado para construção das infraestruturas físicas atuais do Hospital Metropolitano da Bahia, foram parametrizadas composições utilizando fatores de ajustamento específicos em função das diferentes tipologias e especificidades de cada subsetor de intervenção, considerando critérios qualitativos e quantitativos dos dados e informações disponibilizados pelos projetos em nível de Estudo de Preliminar, para composição de uma Planilha Orçamentária em nível estimativo.
>
> Para as distintas tipologias, em seus respectivos subsetores, foram utilizados diferentes padrões construtivos, quais sejam:
>
> Na Fase 1 - Obras, para a UTI Gastro (UGH) foram utilizados parâmetros com padrão construtivo hospitalar (alto) para as obras de reforma na área da emergência (pavimento térreo).
>
> Para a Fase 2 – Obras, no caso específico da Unidade Cardiológica com a Hemodinâmica e Medicina Nuclear foi utilizada equivalência de referenciais com padrão construtivo (médio) para construção de clínicas e consultórios. Para a UTI (primeiro pavimento) utilizou-se o parâmetro de padrão construtivo hospitalar (alto) para obras de ampliação e por se tratar de primeiro pavimento, alguns serviços não foram contemplados na composição do valor dessa obra. Para o pavimento da área técnica foi utilizado um parâmetro com padrão construtivo para obra de ampliação de ambulatórios, com baixo padrão de acabamento. Por se tratar de segundo pavimento, não foram contempladas as fundações e trabalhos de terras, revestimentos internos e instalações de gases, entre outros itens. No levantamento da Praça de Alimentação foi utilizado como parâmetro a equivalência de obras menos complexas e padrão construtivo compatível com obras de urbanização e paisagismo. O Centro de Ensino e Pesquisa foi orçado considerando padrão construtivo médio para edificações de pavimento único implantado em nível térreo. Para a Enfermaria (7º andar), por se tratar de intervenção de maior complexidade, foram utilizados parâmetros com padrão construtivo hospitalar (alto) para obras de ampliação.
>
> Em síntese, o relatório apresenta de forma descritiva, o contexto de implantação do Hospital Metropolitano em seu planejamento em duas etapas, sua inserção na Região Metropolitana de Salvador (RMS) compatível com o Perfil Assistencial direcionado para atendimento às demandas, seu estudo como fonte alternativa de investimento por meio de Parceria Público Privada (PPP), assim como os critérios e referências utilizados para composição do CAPEX, distribuídos em suas distintas etapas, considerando as características específicas de cada intervenção dimensionada para composição da fase de obras, conforme cronograma de ações, de modo a orientar o prosseguimento do processo de modelagem da PPP.

Pontua-se que o documento apresenta, ainda, alguns desenhos do projeto arquitetônico, bem como um Quadro Resumo, contendo o detalhamento do CAPEX do Hospital Metropolitano, e um cronograma físico-financeiro de ações.

Em síntese, destaca-se que tais estudos trazem informações a respeito da metodologia utilizada para obtenção dos valores do orçamento referencial das obras

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M5NZCYMTC5

de intervenção e apresentam as planilhas orçamentárias, referidas na **Tabela 01**, com identificação, descrição e valores totais das etapas das obras de implantação: do Centro de Estudo; da Hemodinâmica, Medicina Nuclear e UTI; da Enfermaria - 7º Andar; e da Praça de Alimentação e Quiosques. Salienta-se que foi acrescentado à projeção de custos das obras no valor de R$11.356.689,19, indicado na estimativa anterior, o valor de R$635.064,60, referente a "Adaptação da Emergência" da Fase 1. Desta maneira, o valor total do CAPEX relativo às obras passou a alcançar o montante de R$11.991.753,79.

Registra-se, ainda, que, por meio do Despacho (Ref.2605210-2), constante do Protocolo TCE/004020/2021, a CAS reafirma algumas informações constantes nos Estudos Técnicos com Estimativa do CAPEX, referido na alínea "c" deste Tópico, acrescentando que:

> A base de informações utilizada para elaboração dos orçamentos estimados foi a dos Estudos Preliminares/Anteprojeto de Arquitetura e referência da obra executada do hospital. Considerando o caráter preliminar do levantamento orçamentário, pretende-se sua revisão e maior detalhamento a partir das etapas de Projetos Básico e Executivo a serem ainda desenvolvidas.
>
> Foram ainda utilizados para a composição orçamentária, diferentes fatores com seus respectivos padrões construtivos, considerando parâmetros de custo por área (m²), para ajustamento específico em função das diferentes tipologias e especificidades de cada subsetor de intervenção, considerando os critérios qualitativos e quantitativos dos dados e informações disponibilizados pelos projetos em nível de Estudo de Preliminar/Anteprojeto.
>
> A obra de implantação da Unidade Cardiológica trata de uma construção nova, com ampliação disposta em 03 (três) pavimentos, contemplando serviços de fundações, supra estruturas, alvenarias, vedações, forrações, pavimentações, instalações, cobertura, etc.).
>
> No pavimento térreo, onde deverá ser implantado o programa da Hemodinâmica e Medicina Nuclear, foi utilizada equivalência de referenciais com padrão construtivo médio. Para a UTI, a ser implantada no 1º pavimento da Unidade Cardiológica, utilizou-se o parâmetro de padrão construtivo hospitalar alto. Para o 2º pavimento, por se tratar de área técnica, com instalação de maquinários e equipamentos, foi utilizado um parâmetro com baixo padrão construtivo em seus acabamentos.
>
> Para o Centro de Ensino e Pesquisa, considerando uma construção de obra nova com edificação disposta em único pavimento térreo, foi estimado orçamento considerando um padrão construtivo médio para edificações.
>
> No levantamento orçamentário da Praça de Alimentação foi utilizado como parâmetro a equivalência de obras menos complexas e padrão construtivo compatível com obras de urbanização e paisagismo. Os 02 (dois) quiosques foram orçados com um parâmetro de médio padrão construtivo.
>
> Para a Enfermaria (7º andar), por se tratar de intervenção de maior complexidade, foram utilizados parâmetros com padrão construtivo

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M5NZCYMTC5

> hospitalar alto para obras de ampliação em situação de infraestrutura e estrutura já existentes.
>
> Para a UTI de Gastroenterologia e Hemorragia Digestiva (pavimento térreo) foram utilizados parâmetros com padrão construtivo hospitalar (alto) para obras de reforma, considerando que deverão ser executados serviços pontuais de baixo nível de intervenção em reforma, reparos gerais e reinstalações prediais.

Verifica-se, portanto, que as informações apresentadas são semelhantes às disponibilizadas por meio dos já referidos Estudos Técnicos com Estimativa do CAPEX, limitando-se, em síntese, a informar que, para obtenção dos valores de orçamento referentes às obras, foi utilizada metodologia por meio de composição de Orçamento Paramétrico ou Preliminar. Pontuou-se que foi adotada como referência a obra já executada do Hospital e que foram utilizados "diferentes fatores com seus respectivos padrões construtivos, considerando parâmetros de custo por área (m²), para ajustamento específico em função das diferentes tipologias e especificidades de cada subsetor de intervenção". Em seguida, observa-se que a manifestação apresenta algumas considerações sobre cada unidade, indicando o respectivo padrão construtivo adotado.

Sendo assim, a partir da análise das informações e documentos relativos à forma de cálculo do orçamento estimado para a licitação, observa-se que foi utilizada, essencialmente, a metodologia expedita, baseada em índices, a exemplo do Custo Unitário Básico (CUB). Verifica-se, ainda, que as planilhas orçamentárias contêm apenas a identificação, descrição e valor total das etapas de cada uma das obras, sem apresentar a memória de cálculo dos preços adotados e sem adentrar no detalhamento ou informar os quantitativos e valores de cada serviço.

Sobre o tema, ressalta-se que o artigo 10 da Lei Federal nº 11.079/2004 determina que:

> § 4º Os estudos de engenharia para a definição do valor do investimento da PPP deverão ter nível de detalhamento de anteprojeto, e **o valor dos investimentos para definição do preço de referência para a licitação será calculado com base em valores de mercado considerando o custo global de obras semelhantes no Brasil ou no exterior ou com base em sistemas de custos que utilizem como insumo valores de mercado do setor específico do projeto**, aferidos, em qualquer caso, mediante orçamento sintético, elaborado por meio de metodologia expedita ou paramétrica (grifos da Auditoria).

Ainda a respeito do assunto, observa-se que o capítulo destinado a apresentar os principais aspectos e propor orientações relacionadas à análise técnica dos orçamentos de obras públicas, constante no Roteiro de Auditoria de Obras Públicas do TCU, aprovado pela Portaria - SEGECEX nº 33, de 07/12/2012, dispõe que:

> **I.2.2.1 – Avaliações expeditas**

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M5NZCYMTC5

93. As avaliações expeditas podem ser feitas com base em custos históricos, índices, gráficos, estudos de ordens de grandeza, correlações ou comparação com projetos similares.

94. É importante destacar que, mesmo não dispondo de dados detalhados, o estimador terá que avaliar os seus custos o mais próximo possível da realidade. Afinal, normalmente, a decisão de investir ou não será tomada com base no EVTEA desenvolvido a partir dessa estimativa.

95. Podem, por exemplo, ser utilizados índices específicos conhecidos no mercado, a exemplo do Custo Unitário Básico – CUB, para avaliação expedida do custo de construção de edificações. O CUB nada mais é do que o custo por unidade de área construída para alguns tipos de projetos padronizados estabelecidos pela NBR 12.721/2006. Outros exemplos de estimativas de custo são o custo por MW de potência instalada, no caso de usinas termoelétricas, ou a estimativa de custo de rodovias mediante o uso de um custo médio por Km de rodovia construída. […]

I.2.2.2 – Orçamento preliminar

97. O orçamento preliminar é mais detalhado do que a avaliação expedita de custos, pois pressupõe o levantamento de quantidades e requer pesquisa de preços dos principais insumos e serviços. Se a avaliação expedita é geralmente utilizada no estudo de viabilidade, o orçamento preliminar costuma ser utilizado na fase de anteprojeto.

Na mesma linha, a já referida OT - IBR 006/2016 dispõe que:

7. ORÇAMENTO ESTIMATIVO DO ANTEPROJETO DE ENGENHARIA

O orçamento estimativo do anteprojeto é o preço máximo estimado para a contratação do empreendimento composto pelo custo global da obra, BDI e, opcionalmente, adicional de risco.

O custo global da obra poderá ser aferido mediante orçamento sintético ou metodologia expedita ou paramétrica.

7.1 ORÇAMENTO SINTÉTICO

O orçamento sintético é elaborado mediante levantamentos de quantitativos de serviços calculados com base no anteprojeto de engenharia, com precisão compatível com o seu nível de detalhamento, composto pela descrição, unidade de medida, preço unitário, quantidades e preço dos serviços da obra.

O orçamento sintético deve ser balizado pelos sistemas referenciais oficiais tais como Sinapi e Sicro, ou outro de reconhecida utilização, devidamente adaptados às condições regionais e peculiares de cada obra, além de levar em consideração possíveis ganhos de escala e os advindos de otimizações do anteprojeto permitidas para a elaboração do projeto básico.

7.2 METODOLOGIA PARAMÉTRICA

A metodologia paramétrica deve ser utilizada, na elaboração do orçamento, exclusivamente nos casos dos serviços para os quais não haja

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M5NZCYMTC5

detalhamento suficiente no anteprojeto de engenharia, quando os quantitativos poderão ser estimados por meio de índices médios.

A metodologia paramétrica consiste em utilizar parâmetros de custos ou de quantidades de parcelas do empreendimento obtidos a partir de obras com características similares, tais como:

- percentual do custo total da obra: mobilização e desmobilização, administração local e projetos;
- custo por unidade de comprimento: defensa, meio-fio e sarjeta;
- custo por unidade de área: canteiro de obras, impermeabilização e limpeza final de obra;
- custo por unidade de volume: demolição, movimentação de terra e sistema de climatização de ar; e
- custo por ponto de utilização: instalações hidráulicas, instalações sanitárias, instalações elétricas e circuito fechado de vídeo (CFTV).

7.3 METODOLOGIA EXPEDITA

A metodologia expedita deve ser utilizada exclusivamente para empreendimentos cuja singularidade no Brasil torne inviável a elaboração do orçamento por meio dos demais métodos.

A metodologia expedita é baseada em preços por unidade de capacidade ou na utilização de indicadores de preços médios por unidade característica do empreendimento, por exemplo:

- obras de edificação: preço por metro quadrado de área construída;
- obras de geração de energia: preço por MW de potência instalada;
- estações de tratamento de água ou de esgoto: preço por unidade de volume tratado; e
- linhas de transmissão de energia: preço por quilômetro de linha com as mesmas características técnicas.

Com base nas informações prestadas pela SESAB, observa-se que a causa para utilização da metodologia expedita para a orçamentação foi o caráter preliminar do levantamento orçamentário, pretendendo-se realizar a revisão e maior detalhamento a partir da elaboração dos projetos básico e executivo.

No que tange aos efeitos da forma de orçamentação utilizada, observa-se que a Orientação Técnica nº 004/2012 (OT - IBR 004/2012) do IBRAOP indica que o tipo de orçamento baseado em estimativa de custo, utilizada na fase de estudos preliminares, possui faixa de precisão[10] em torno de 30%. Por sua vez, o orçamento preliminar, adotado na fase de anteprojeto, em que os quantitativos de serviços são apurados no projeto ou estimados por meio de índices médios, e custos de serviços tomados em tabelas referenciais, possui faixa de precisão de cerca de 20%. Desta forma, a utilização de metodologia expedita reduz a precisão no cálculo do custo estimado da obra em relação ao seu custo final, acarretando riscos e eventuais prejuízos para as partes envolvidas na licitação.

10 Item 4.1: A margem de precisão de um orçamento é devida primordialmente a variações nos quantitativos de serviços e a imprecisões nas estimativas de preços unitários, fazendo com que o valor do orçamento real varie, para mais ou para menos, em relação ao originalmente estimado para a realização da obra. INSTITUTO BRASILEIRO DE AUDITORIA DE OBRAS PÚBLICAS. **OT - IBR 004/2012**. Disponível em: https://www.ibraop.org.br/wp-content/uploads/2013/04/OT_IBR0042012.pdf . Acesso em 28 dez. 2021.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M5NZCYMTC5

Diante da situação relatada, requereram-se à SESAB informações complementares e apresentação do detalhamento dos estudos, a fim de que se demonstrasse, de fato e conforme determina o artigo 10, § 4º da Lei Federal nº 11.079/2004, que o valor dos investimentos para definição do preço de referência para a licitação era compatível com os valores de mercado. Registra-se que, em resposta, por meio do Protocolo TCE/007406/2021, a CAS, de início, reproduz trecho dos Estudos Técnicos com Estimativa do CAPEX, já referido e transcrito na alínea "c" deste tópico, acrescentando, em seguida, as seguintes considerações (Ref.2671266-4):

> Dessa forma, em atenção à solicitação de informações complementares, considerando que os valores estimados foram levantados por meio de metodologia paramétrica, utilizando critérios e referenciais SINAPI, ORSE e CUB, e considerando que estão sendo revisados itens na composição, insta dizer que os detalhamentos referentes à memória de cálculo se encontram em fase de compilação e deverão ser apresentados tão logo sejam concluídos.

A partir da argumentação e documentação apresentada, salienta-se que a forma de cálculo do orçamento estimado para a licitação adotou, especialmente, a metodologia expedita, baseada em índices, a exemplo do CUB, e na utilização de indicadores de preços médios por unidade característica do empreendimento, como o preço por metro quadrado de área construída. Entretanto, destaca-se que, nos termos da referida OT - IBR 006/2016, a metodologia expedita "deve ser utilizada exclusivamente para empreendimentos cuja singularidade no Brasil torne inviável a elaboração do orçamento por meio dos demais métodos".

Desta maneira, conclui-se que a forma de orçamentação adotada foi bastante simplificada, carecendo de evidências da utilização de parâmetros de custos ou de quantidades de parcelas do empreendimento obtidos a partir de obras com características similares, referindo-se, tão somente e sem maiores detalhamentos, à obra inicial do próprio Hospital Metropolitano. Salienta-se que tampouco foi demonstrada a elaboração de um orçamento sintético, mediante levantamentos de quantitativos de serviços calculados com base no anteprojeto de engenharia, composto pela descrição, unidade de medida, preço unitário, quantidades e preço dos principais insumos e serviços da obra. Ainda neste sentido, reitera-se, conforme indicado anteriormente nesta análise, que as planilhas orçamentárias apresentadas, indicadas na **Tabela 01**, apresentam apenas a descrição e valor total das etapas de cada uma das obras, sem apresentar a memória de cálculo dos preços adotados e sem adentrar no detalhamento ou informar os quantitativos e valores de cada serviço.

Por tudo quanto relatado, propõe-se determinar que a SESAB, previamente à eventual publicação do novo instrumento convocatório para a licitação analisada ou quando da estruturação de projetos futuros, e a partir do aperfeiçoamento do conteúdo técnico relacionado ao anteprojeto de engenharia, conforme exposto no tópico anterior, proceda a um maior detalhamento dos estudos relativos ao orçamento estimado para a licitação, a fim de verificar se, de fato e conforme determina o artigo 10, § 4º da Lei Federal nº 11.079/2004, o valor dos investimentos

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M5NZCYMTC5

para definição do preço de referência para o certame é compatível com os valores de mercado.

Para tanto, recomenda-se, na forma descrita na referida OT - IBR 006/2016, a utilização preferencial de orçamento sintético, elaborado mediante levantamentos de quantitativos de serviços calculados com base no anteprojeto de engenharia, composto pela descrição, unidade de medida, preço unitário, quantidades e preço dos serviços da obra, adotando-se a metodologia paramétrica exclusivamente nos casos dos serviços para os quais não haja detalhamento suficiente no anteprojeto de engenharia e a metodologia expedita apenas no caso de empreendimentos cuja singularidade no Brasil torne inviável a elaboração do orçamento por meio dos demais métodos.

7.3. Vulnerabilidades das premissas para definição da contraprestação

Conforme o artigo 2º, § 2º da Lei Federal nº 11.079/2004, a concessão administrativa é a modalidade de parceria público-privada que se materializa por "contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens". A PPP do Hospital Metropolitano tem essa natureza, já que, ante o caráter gratuito dos serviços de saúde, que inviabiliza a cobrança de tarifa, terá o Poder Público que arcar com a remuneração do parceiro privado, na forma de contraprestações. Embora o artigo 6º da mesma Lei admita que a contraprestação se dê por cessões de créditos não tributários e outorga de direitos, a via mais comum para remunerar a concessionária é a ordem bancária, estabelecida no inciso I do mesmo artigo. É importante acrescentar que, segundo o artigo 12, II, "a" da norma em comento, o julgamento do certame pode adotar como critério o menor valor de contraprestação, o que se verificou no caso concreto, já que o Edital da Concorrência nº 008/2021, em sua versão de 11/05/2021, reporta-se ao referido critério em seu preâmbulo e no item 17.17. O objetivo de reduzir a contraprestação também está sedimentado no artigo 5º, V da Lei Estadual nº 9.290/2004, ao considerar a exploração, pela concessionária, de serviços acessórios.

Na Resolução TCE/BA nº 016/2016, os elementos definidores da contraprestação pública estão no rol de requisitos de demonstração obrigatória pelo órgão gestor da PPP, especialmente no Anexo I, inciso II da norma, que estabelece, em sua alínea "b", o dever de evidenciar a "projeção de custo das obras/investimentos previstos, com data de referência de sua elaboração e grau de detalhamento que permita a plena caracterização dos objetos"; na alínea "d", a "discriminação dos custos e despesas estimados para a prestação dos serviços"; na alínea "e", o "detalhamento do impacto financeiro das possíveis isenções e incentivos fiscais, relacionados com os tributos das três esferas de governo"; na alínea "f", a "projeção das receitas operacionais"; na alínea "g", as "eventuais fontes de receitas alternativas, complementares, acessórias ou decorrentes de projetos associados"; e na alínea "h", toda a documentação da modelagem econômico-financeira da parceria, "inclusive em meio eletrônico, com fórmulas discriminadas, sem a exigência de

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M5NZCYMTC5

senhas de acesso ou de qualquer forma de bloqueio aos cálculos, e, quando for o caso, descrição do inter-relacionamento das planilhas apresentadas".

Observa-se, portanto, que a busca por um valor justo de contraprestação deve nortear a estruturação da PPP desde sua fase de planejamento, pois o total orçado pela Administração funcionará como limite máximo aceito para a contratação. A Auditoria identificou, contudo, vulnerabilidades nas premissas adotadas pela SESAB, as quais são relatadas a seguir:

- Taxa Interna de Retorno (TIR):

De acordo com o Professor Rafael Igrejas[11], a taxa de remuneração do capital próprio pode ser entendida como o retorno requerido pelos acionistas para a realização de um investimento e geralmente é calculada pelo modelo CAPM (Capital Asset Pricing Model), em que são considerados o retorno de um ativo livre de risco, o risco país, o risco sistemático da indústria sob análise e o prêmio por risco de mercado. A estrutura de capital está presente em todos os modelos de avaliação de investimentos e exerce grande impacto na determinação da taxa de remuneração justa sobre os investimentos de um projeto.

Em relação à taxa livre de risco, um dos componentes do custo do capital próprio, verificou-se que a p. 26 do Estudo de Viabilidade Econômico-Financeira (EVEF), evento 00028296470 do processo 019.4979.2020.0080424-88, informa a adoção do retorno médio de títulos de renda fixa do Tesouro Americano (*T-Bond*) com maturidade de 30 anos, pelo período de 5 anos. O documento foi elaborado pela Empresa Baiana de Ativos S.A. (BAHIAINVESTE).

Ao citar o Professor Aswath Damodaran, uma das referências utilizadas pela BAHIAINVESTE no EVEF, Rafael Igrejas discorre o seguinte[12]:

> Quanto ao vencimento dos títulos a serem empregados como taxa livre de risco, Damodaran (2008) defende que, ao se avaliar investimentos com um horizonte de tempo de 20 a 25 anos, seria natural recorrer a títulos do governo americano (U.S. Treasury Bonds) com vencimento em 30 anos. No entanto, **dado que a diferença entre títulos com 10 e 30 anos de vencimento tem sido da ordem de 0,5% nos últimos 40 anos, o autor reitera o uso do U.S. Treasury Bonds com vencimento em 10 anos** (https://www.federalreserve.gov/datadownload/Choose.aspx?rel=H15) **como sendo de mais fácil assimilação pelo mercado e o mais adequado instrumento a ser utilizado em avaliações econômico-financeiras.**
> Para tanto, faz-se uso de uma série histórica longa do USTB10, calculando-se a média aritmética dos retornos históricos, como estimador mais adequado para o parâmetro taxa livre de risco. **O período escolhido deve ter como objetivo refletir o período de concessão**, além de captar o comportamento de longo prazo da taxa de juros, **ao invés de se fixar em um curto período de tempo**, que poderia refletir apenas condições de instabilidade temporária. Comumente, utiliza-se o Consumer Price Index

11 IGREJAS, Rafael. **Estrutura de capital, risco, retorno e custo de capital**. Apostila do Curso de MBA em PPP e Concessões. São Paulo: FESPSP, 2017.
12 Ibid., p. 8.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M5NZCYMTC5

> (CPI) como deflator dessa taxa, obtido através de consulta ao Bureau of Labor Statistics (https://www.bls.gov/cpi/data.htm) do governo norte-americano (grifos da Auditoria).

Observou-se, assim, que a escolha por títulos com maturidade de 30 anos e para uma série histórica de 5 anos se afastou da proposição doutrinária, especialmente do autor que orientou a própria modelagem econômico-financeira.

Questionada a respeito, a BAHIANVESTE alegou, por meio do Ofício BI-DIPRE nº 50/2021, de 24/09/2021, que o período de 5 anos refletiu série histórica, mas citou referências imprecisas na redação dos respectivos endereços, cujos links não estavam aptos para consulta. Quanto ao prazo de maturidade, alegou que a adoção de 30 anos se deu "considerando o ciclo de vida do projeto", embora a recomendação doutrinária seja de considerar o tempo da concessão na série histórica. Arguiu, também, não haver padrão aplicável a todo tipo de projeto, nem metodologia no âmbito do Estado da Bahia, visto que PPPs recentes teriam adotado "adotaram parâmetros completamente distintos", inclusive num mesmo setor. Sobre esse aspecto, as referências citadas indicam que, dentro do Estado de Minas Gerais, houve diferença na maturidade dos títulos adotada, sendo de 10 anos para PPP em geral e 20 anos para o setor de saneamento. Em que pese esse Estado registrar proposta diferenciada para projetos de saneamento, a referência adotada para PPP, fixada em 10 anos, é, como já observado, recomendada pela doutrina de parcerias público-privadas e foi, inclusive, verificada na PPP da BA-052, modelada pelo *International Finance Corporation* (IFC), membro do Grupo Banco Mundial, e objeto de auditoria deste Tribunal (processo TCE/009786/2018). Essa parceria, relativa à Estrada do Feijão, não apenas adotou os títulos de maturidade de 10 anos, como utilizou uma série histórica de 20 anos, prazo daquela concessão.

Vale ponderar que o seguimento da recomendação doutrinária poderia reduzir a Taxa Interna de Retorno do projeto de 7,96% para 7,87%, o que implicaria num esforço menor da Administração para alcançar a rentabilidade esperada e consequente redução do valor de contraprestação a pagar.

Outro aspecto relacionado ao custo do capital próprio é o fato de que sua obtenção geralmente ocorre em termos nominais, posto que os parâmetros se relacionam à realidade norte-americana. Como consequência, é necessário alterar o valor obtido originalmente em dólar para a moeda local antes de calcular o custo em termos reais. Esse procedimento requer a utilização de taxas de inflação nos Estados Unidos e no país desejado, no caso, o Brasil. Nesse sentido, a p. 27 do EVEF destaca que a projeção de inflação americana considerou previsões para os anos 2021 a 2025. Entretanto, a publicação do Fundo Monetário Internacional (FMI) para outubro/2020[13], período de realização do estudo, só permite alcançar a média de 2,15%, indicada na p. 29 do EVEF, com a inclusão do exercício de 2020.

13 Disponível em: https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2020/October/weo-report?c=111,&s=PCPIPCH,&sy=2018&ey=2025&ssm=0&scsm=1&scc=0&ssd=1&ssc=0&sic=0&sort=country&ds=.&br=1. Acesso em: 19 jul. 2021.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M5NZCYMTC5

Ao ser questionada a respeito, a BAHIAINVESTE, no citado Ofício BI-DIPRE nº 50/2021, de 24/09/2021, alegou que os valores utilizados estavam na aba "Index" da planilha de modelagem financeira, de 15/03/2021, extraída do processo 019.4979.2020.0080424-88. No arquivo, observa-se a utilização de taxas projetadas pela USDA (sigla do Departamento de Agricultura dos Estados Unidos). A referência a tais projeções no Estudo de Viabilidade aponta para página virtual de consultoria privada[14], cujos dados são atualizados automaticamente, sem que seja possível resgatar índices de uma série histórica. No mesmo portal, há projeções feitas por outras organizações, sendo que a única além da USDA a alcançar o horizonte de cinco anos, como projetado pela BAHIAINVESTE, é a identificada como "IMF" (sigla em inglês do Fundo Monetário Internacional). Como a projeção do FMI é a que mais se aproxima daquela feita pelo FOMC (sigla do Comitê Federal de Mercado Aberto, órgão do Banco Central Americano, o *Federal Reserve*), a opção por utilizar projeções da inflação americana tornar-se-ia mais segura se fossem considerados os dados divulgados oficialmente no *World Economic Outlook Database*, pelo referido Fundo, no lugar da utilização de fonte secundária e relativa a órgão de menor aproximação finalística do Banco Central daquele país.

Tal como o efeito observado para a taxa livre de risco, a exclusão do ano de 2020 na projeção da inflação norte-americana, considerada isoladamente, poderia reduzir a Taxa Interna de Retorno do projeto de 7,96% para 7,92%, o que implicaria num esforço menor da Administração para alcançar a rentabilidade esperada e consequente redução do valor de contraprestação a pagar.

- Capital de giro:

A p. 16 do EVEF define capital de giro como aquele "necessário para financiar a continuidade das operações e cumprir com todas as obrigações da companhia". Na mesma página, é informado que os prazos de recebimentos e pagamentos adotados para o capital de giro na planilha de modelagem, de 15/03/2021, extraída do processo 019.4979.2020.0080424-88, consideram "parâmetros médios". Por sua vez, o Relatório Técnico da Secretaria Executiva de PPP (evento 00029197231 do processo 019.4979.2020.0076549-86), em sua p. 10, indica que "não foi detectada justificativa para o prazo adotado".

Ante a imprecisão quanto às referências adotadas, requereu-se da BAHIAINVESTE o devido esclarecimento. No Ofício BI-DIPRE nº 50/2021, de 24/09/2021, a empresa reiterou as informações constantes do EVEF, documento no qual os prazos foram explicitados, mas não justificados. Ademais, apresentou dados de outras quatro concessões, cada qual com parâmetro próprio, inclusive prazos diversos, o que apenas reforça a necessidade de motivação para os prazos adotados na estruturação em comento. Como exemplo, foi citada a modelagem da concessão da BA-052, na qual se definiu o prazo de recebimento da contraprestação em 20 dias e de pagamento dos tributos em 30 dias, diferentemente dos períodos de 30 e 45 dias, respectivamente, adotados para a PPP do Hospital Metropolitano.

14 Disponível em: https://pt.knoema.com/kyaewad/us-inflation-forecast-2020-2021-and-long-term-to-2060-data-and-charts. Acesso em: 19 jul. 2021.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M5NZCYMTC5

Conclui-se, portanto, que não ocorreu a pertinente justificativa para prazos atinentes ao capital de giro constante do fluxo de caixa da PPP analisada.

- OPEX:

A sigla OPEX se refere a *Operational Expenditure*, que envolve custos e despesas operacionais da PPP. Na modelagem econômico-financeira relativa à concessão administrativa do Hospital Metropolitano, esses gastos foram projetados no Orçamento Operacional Gradual – versão 4.0 – março 2021, cuja elaboração coube à empresa Planisa – Planejamento e Organização de Instituições de Saúde Ltda. A versão 4.0 foi a última antes da realização da Concorrência nº 008/2021.

Na p. 25 do documento, menciona-se a adoção de 100 atendimentos como parâmetro mínimo de uma UPA 24h Tipo I, referência para cálculo do custo da unidade de emergência. No entanto, em consulta à Portaria do Ministério da Saúde nº 342/GM/MS, de 04/03/2013, observa-se que a média sugerida para esse tipo de unidade hospitalar é de 150 atendimentos. A SESAB foi questionada a respeito do fundamento adotado, mas a resposta encaminhada, por meio do Ofício GASEC nº 1.561/2021, de 08/10/2021, revelou o repasse da demanda à empresa, a qual indicou que "a produção de 2.100 (70% de 3.000) atendimento/mês foi enviada pela SESAB e transcrita no relatório. Os valores quantitativos de produção assistencial (paciente-dia, exames etc.) não fazem parte do escopo da proposta da Planisa". Nesse sentido, concluiu-se que o item não foi devidamente esclarecido e que a premissa adotada para a formação desta parte do OPEX careceu de fundamentação adequada, o que sugere subavaliação específica desse custo alocado ao projeto.

No mesmo sentido, a Tabela 10 da versão 4.0 do Orçamento Operacional Gradual, constante da p. 31 do documento, apresenta projeções de exames dos tipos "Holter", "MAPA" e "Teste Ergométrico", cujo cálculo sugere 8 horas diárias de funcionamento de cada consultório ou equipamento, conforme o caso. Como esse período de operação não pode ser presumido e impacta no custo total de cada item, bem como no montante orçado para os Serviços de Apoio ao Diagnóstico e Terapia (SADT), foi solicitado esclarecimento à SESAB. A Secretaria, por sua vez, no citado Ofício GASEC nº 1.561/2021, de 08/10/2021, obteve da empresa Planisa a resposta de que "os dados de produção foram enviados pela SESAB e transcritos em planilha eletrônica. Nestes exames, os valores enviados pela SESAB foram mantidos na versão 7.0." Dessa forma, concluiu-se que esse fragmento do OPEX também careceu de fundamentação adequada.

Ademais, a Tabela 12 da versão 4.0 do Orçamento Operacional Gradual, constante da p. 38 do documento, apresenta alíquota 0 em relação à contribuição para o Programa de Integração Social (PIS). Como não foi explicitado o fundamento para tal alíquota, diferentemente do que ocorreu para outros itens constantes do cálculo dos encargos sociais e trabalhistas da PPP, foi demandado esclarecimento da SESAB. Nesse caso, a resposta juntada pela empresa Planisa ao Ofício GASEC nº 1.561/2021, de 08/10/2021, indicou a atualização na versão 7.0, de outubro/2021,

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M5NZCYMTC5

que se destinava a uma nova licitação, após a declaração de que o primeiro certame foi deserto. De fato, houve alteração no orçamento posterior, que correspondeu ao anexo 03 da resposta da SESAB e conteve a inclusão de alíquota de 1% em sua p. 40.

A respeito da modificação, a Auditoria verificou que a Instrução Normativa da Receita Federal do Brasil nº 1.911/2019, ao consolidar a legislação sobre a matéria (artigo 4º), trata do PIS sobre a folha de salários em sua Parte III e, de acordo com seu artigo 276, inciso IV, são contribuintes do tributo as "instituições de caráter filantrópico". A mencionada Tabela 12 do orçamento destinou-se ao ajuste dos custos ao Hospital Metropolitano, não filantrópico. Ocorre que, de acordo com o artigo 276, § 2º da norma referida, ficam isentas as entidades que atendam a requisitos do artigo 29 da Lei Federal nº 12.101/2009, relativo à certificação de entidades beneficentes, de modo que esse foi o fundamento para que, na mesma Tabela, fosse inclusa alíquota 0 de INSS para o grupo de entidades filantrópicas. Em síntese, observa-se que não foi apresentado o fundamento para alíquota 0 na versão 4.0, embora existisse a Lei nº 12.101/2009, atualmente revogada pela Lei Complementar nº 187/2021, de 16/12/2021, nem indicado o fundamento para incluir 1% na versão 7.0, apresentada anteriormente à revogação da referida Lei. Como os percentuais apresentados interferem no valor do item de "ajustes técnicos" do orçamento, também essa fração do OPEX careceu de fundamentação adequada.

Finalmente, a Auditoria identificou que os quantitativos de exames do tipo "Endoscopia" da Tabela 15 da versão 4.0 (p. 45) não coincidiam com as metas de "Aparelhos de Endoscopia" da Tabela 10 (p. 31), embora houvesse essa compatibilidade para os demais itens do orçamento. Vale destacar que a Tabela 15 contempla os quantitativos de exames da etapa 2 da operação do Hospital Metropolitano, sendo que as projeções da Tabela 10 não indicaram variação no total de procedimentos em relação à etapa 1, fixado em 1.040.

A resposta a esse item também coube à empresa Planisa, no documento anexado ao Ofício GASEC nº 1.561/2021, de 08/10/2021. A consultoria, por sua vez, destacou que houve mera transcrição de valores encaminhados pela SESAB. Novamente, tem-se que questionamento feito à Secretaria foi repassado à empresa, cuja resposta atribuiu responsabilidade ao órgão público. Como a projeção de exames na Tabela 10 foi de 1.040 e o orçamento da etapa 2 (Tabela 15) utilizou 1.776, esse aumento de 70,8% em relação à etapa 1 não foi devidamente justificado.

É importante mencionar que às observações constantes deste tópico se somam as circunstâncias já abordadas quanto à limitação de escopo na análise de determinados aspectos do orçamento operacional e do fluxo de caixa do projeto, além das falhas na orçamentação das obras e na fundamentação da modelagem das receitas acessórias, objeto, respectivamente, dos itens **4.1, 7.2 e 7.5** deste Relatório.

O efeito de tais imprecisões é a insegurança quanto ao valor de R$245.234.563,00 (duzentos e quarenta e cinco milhões, duzentos e trinta e quatro mil, quinhentos e

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M5NZCYMTC5

sessenta e três reais) tomado como contraprestação anual máxima da PPP, conforme item 13.5 do instrumento convocatório. Acrescenta-se que, de acordo com a subcláusula 15.9 da Minuta do Contrato, correspondente ao Anexo 1 do Edital da Concorrência nº 008/2021, a contraprestação terá reajuste anual, de modo que, frente ao ônus que a Administração Pública assumiria com a contratação, não se pode atestar sua regularidade.

Ante o exposto, recomenda-se, na eventual abertura de novo procedimento licitatório para a concessão do Hospital Metropolitano na modalidade de PPP, bem como quando da estruturação de parcerias futuras pelo Estado da Bahia, a preferência pela adoção de parâmetros que visem à redução da contraprestação pública a pagar, especialmente: a) que a definição da Taxa Interna de Retorno seja orientada por padrões, oportunidade em que se sugere a adoção, para a taxa livre de risco, dos *U.S. Treasury Bonds* com vencimento em 10 anos, pelo prazo da concessão; b) ainda sobre a Taxa Interna de Retorno, que a inflação americana para o cálculo do custo de capital próprio real considere a projeção do FOMC (Comitê Federal de Mercado Aberto, órgão do Banco Central Americano, o *Federal Reserve*), ou, subsidiariamente, as taxas projetadas pelo Fundo Monetário Internacional, com preferência pelos dados primários, extraídos dos portais oficiais das mencionadas organizações; c) que se evidencie, no Estudo de Viabilidade Econômico-Financeira, a devida justificativa para escolha dos prazos atinentes ao capital de giro constante do fluxo de caixa; e d) que a orçamentação dos custos e despesas operacionais especifique os fundamentos de todas as premissas adotadas, especialmente, para a área da saúde, quanto às metas de atendimentos e exames a realizar, ao tempo de funcionamento das unidades em que serão realizados exames e à base legal dos encargos sociais e trabalhistas.

7.4. Insuficiência de evidenciação do impacto da PPP sobre metas fiscais

De acordo com o artigo 10, inciso I, “b” da Lei Federal nº 11.079/2004, ratificado pelo artigo 14, § 3º da Lei Estadual nº 9.290/2004, o processo licitatório de uma PPP está condicionado à comprovação de que os novos gastos “não afetarão as metas de resultados fiscais previstas no Anexo referido no § 1º do art. 4º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000”. Ademais, os respectivos efeitos financeiros do projeto precisariam ser “compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa”. Nota-se, pelo teor do dispositivo, uma associação entre a introdução da despesa com PPP e seu impacto no anexo de metas fiscais, previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Em reforço à previsão legal, a Resolução TCE/BA nº 016/2016 requer, do órgão gestor da PPP, conforme seu Anexo I, inciso III, a apresentação de “demonstrativo, acompanhado de memória de cálculo analítica, do impacto da contratação da PPP, sobre as metas de resultado nominal e primário”, tanto para o exercício financeiro a que se referirem quanto para exercícios seguintes. O mesmo dispositivo estabelece o dever de discriminar valores a serem compensados por meio de aumento permanente de receita ou redução permanente de despesa, em atenção à respectiva Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), ao artigo 10 da Lei Federal nº

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M5NZCYMTC5

11.079/2004 e ao artigo 16, § 2°, da Lei Complementar nº 101/2000, o qual condiciona a estimativa de geração de receitas à explicitação das "premissas e metodologia de cálculo utilizadas".

No decorrer dos exames auditoriais, verificou-se que o Anexo II – A1 da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2021[15] contempla o "impacto do saldo das PPP" sobre as metas fiscais de 2021-2023. Ocorre que o demonstrativo não detalha quais parcerias foram consideradas. Outrossim, não se identificou, no processo 019.4979.2020.0076549-86, relativo à licitação da PPP do Hospital Metropolitano, documento elaborado pela Secretaria da Fazenda (SEFAZ) ou Secretaria do Planejamento (SEPLAN) que detalhasse a matéria, visto que são esses os órgãos indicados como fonte do referido Anexo.

Considerada a necessidade de validação do requisito legal, solicitou-se esclarecimento da SEFAZ quanto à consideração da nova parceria no montante do impacto calculado. Em sua resposta, o órgão alegou, por meio de despacho de sua Secretaria Executiva de PPP no processo 013.9678.2021.0036955-46, em 24/09/2021, que a matéria seria de competência da SEPLAN, ao tempo que acrescentou a divulgação, no portal eletrônico da própria SEFAZ, dos Demonstrativos de PPP que integram o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), os quais visam à demonstração de cumprimento do artigo 28 da Lei Federal nº 11.079/2004. Na mesma ocasião, reiterou informações de documentos constantes do processo 019.4979.2020.0076549-86 e previamente analisadas pela Auditoria, quanto à manutenção dos gastos abaixo do teto de 5% de comprometimento da Receita Corrente Líquida (RCL) com a adição do projeto em comento. Também se reforçou a inaplicabilidade de consideração dos passivos com PPP no exame da dívida consolidada, consoante itens 03.13.04 e 04.02.05.01 do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), da Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Tais explicações, no entanto, não respondem ao item questionado.

Ato contínuo, foi demandada uma justificativa da SEPLAN. Por meio do Ofício GASEC nº 216/2021, de 11/10/2021, a Secretaria comunicou que a PPP do Hospital Metropolitano passou a compor o Programa de Parcerias do Estado da Bahia após o encaminhamento do Projeto de LDO (PLDO/2021) à Assembleia Legislativa. Acrescentou que os valores constantes do Anexo II – AI da LDO/2021 foram informados pela SEFAZ em data anterior à inscrição do projeto no referido Programa. Salientou que a PPP fora especificada no Anexo 13 do RREO referente ao 6º bimestre de 2020, embora deva-se registrar que esse documento, como ressaltado em relação à SEFAZ, destina-se à evidenciação de cumprimento do artigo 28 da Lei Federal nº 11.079/2004, aspecto não questionado pela Auditoria. Arguiu ainda a SEPLAN que os impactos em 2021 eram nulos até aquele momento, ante o fato de que a licitação foi considerada deserta.

Cabe ponderar, contudo, que, ainda que inaplicável no período de elaboração da LDO, a evidenciação do impacto da PPP tornou-se obrigatória a partir do momento que se decidiu pela criação despesa, conforme exigência do artigo 10, I,"b" da Lei

15 Disponível em: http://www.seplan.ba.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=20. Acesso em: 19 set. 2021.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M5NZCYMTC5

Federal de PPP e para cumprimento do artigo 16, § 2° da LRF. Nesse sentido, tal demonstração deveria ter ocorrido nos autos do processo 019.4979.2020.0076549-86, com a finalidade específica de atender à condicionante para abertura do procedimento licitatório, inclusive com a justificativa para que o projeto fosse desconsiderado na LDO e acompanhada da memória de cálculo do efeito que a parceria teria causado nas metas fiscais então estabelecidas.

Verificou-se, assim, que o descumprimento da exigência se deu pela atribuição recíproca de responsabilidades por SEFAZ e SEPLAN, circunstância associada à inclusão da PPP no Programa Estadual de Parcerias em momento posterior à elaboração da LDO. Consequentemente, o certame foi conduzido sem a evidenciação de requisito essencial, notadamente a análise do impacto da contratação sobre metas de resultado nominal e primário.

Considerados os apontamentos anteriores, não restou conclusão diversa senão o descumprimento da Lei Federal nº 11.079/2004, da LRF e da Resolução TCE/BA nº 016/2016, razão pela qual propõe-se determinar, em contratações futuras ou na eventual reabertura de procedimento licitatório para a PPP do Hospital Metropolitano, a devida demonstração, nos termos do artigo 10, I "b" da Lei Federal de PPP, de que as despesas criadas ou aumentadas não afetarão as metas de resultados fiscais previstas no Anexo referido no § 1º do artigo 4º da Lei Complementar nº 101/2000, cumulado com o artigo 16, § 2º da própria LRF. Para tanto, recomenda-se que sejam detalhadas, no processo administrativo da licitação, as parcerias que compõem o Anexo de Metas Fiscais da LDO vigente, bem como oferecida memória de cálculo específica do impacto que a PPP a contratar terá sobre as metas já fixadas, ainda que decidida sua inclusão após o envio do Projeto à Assembleia Legislativa.

7.5. Fragilidade na motivação para exclusão das receitas acessórias do modelo financeiro

O artigo 11 da Lei Federal nº 8.987/1995 dispõe sobre a possibilidade de prever, em edital de concessão e em favor da concessionária, "outras fontes provenientes de receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados, com ou sem exclusividade, com vistas a favorecer a modicidade das tarifas". A previsão no instrumento convocatório é reforçada no artigo 18, inciso IV da mesma Lei. Já o § 1º do artigo 25 da norma admite a contratação com terceiros do "desenvolvimento de atividades inerentes, acessórias ou complementares ao serviço concedido, bem como a implementação de projetos associados". Embora a exploração de receitas acessórias pelas concessionárias tenha previsão em dispositivos que disciplinam as concessões comuns, sua aplicação às parcerias público-privadas foi recepcionada na Lei Federal nº 11.079/2004, especialmente, quanto às concessões administrativas, pela referência expressa ao artigo 25 da Lei de Concessões no artigo 3º da Lei de PPP.

Em adição à legislação federal, o artigo 5º, inciso V da Lei Estadual nº 9.290/2004 define que, além de favorecer a modicidade das tarifas, elemento existente nas

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M5NZCYMTC5

concessões patrocinadas, tais receitas extraordinárias devem conferir maior sustentabilidade financeira ao projeto ou propiciar menor contraprestação governamental, fator comum a toda PPP. Já o § 1º do mesmo dispositivo reforça a previsibilidade de tais receitas em edital de licitação. Na Resolução TCE/BA nº 016/2016, a previsão de receitas acessórias compõe o conjunto de elementos que o órgão gestor da PPP deve apresentar na fase de planejamento do projeto, conforme Anexo I, inciso II da norma. Na alínea "g" do dispositivo, há referência a "eventuais fontes de receitas alternativas, complementares, acessórias ou decorrentes de projetos associados".

É importante registrar que, uma vez considerada a exploração de receitas alternativas, estipula o parágrafo único do artigo 11 da Lei Federal nº 8.987/1995 que suas fontes "serão obrigatoriamente consideradas para a aferição do inicial equilíbrio econômico-financeiro do contrato". Para a PPP do Hospital Metropolitano, a Minuta do Contrato, correspondente ao Anexo 1 do Edital da Concorrência nº 008/2021, versão de 11/05/2021, previu, em sua cláusula 17, tais ganhos na execução da parceria. Ocorre que esse potencial não foi dimensionado no fluxo de caixa do projeto.

A avaliação da referida cláusula 17 permite observar que a contratação previu, em rol não taxativo, a exploração de pesquisa médica e a formação de profissionais, além de serviços de alimentação distintos do *catering* (dever regular de alimentação dos profissionais de saúdes, pacientes e seus acompanhantes, conforme item 12 do Anexo 3 da Minuta do Contrato). Registra-se, ainda, que a subcláusula 17.2 veda a exploração de serviços de funerária, farmácia, ótica, venda de equipamentos médicos e bebidas alcoólicas. O dispositivo ainda prevê (17.2.1) que a concessionária deve apresentar proposta de exploração, a ser aprovada pelo concedente. Essa exploração não ensejaria pedido de reequilíbrio econômico-financeiro (17.3), mas ao concedente ficaria garantido "até" 50% do resultado bruto auferido (17.6).

Quando da análise da fase de planejamento da parceria, identificou-se que o evento 00022189399 do processo 019.4979.2020.0076549-86, correspondente a despacho da Diretoria de Gestão de Unidades Consorciadas e em Parceria Público-Privada, unidade da SESAB, revela a realização de estudos de outras contratações de PPP no órgão (*benchmarking*), oportunidade em que se concluiu pela manutenção das "mesmas cláusulas de previsão de receitas acessórias trazidas no Contrato do Subúrbio". Já o Parecer Técnico Substitutivo nº 08/2020 – A, da Secretaria Executiva de PPP, correspondente ao evento 00024244241 do mesmo processo, contém informação, no seu item 4.2, de que tais receitas "não são hábeis a se concretizarem de forma suficiente a impactar a modelagem econômico-financeira do Projeto". Dentre os motivos, estariam o fato de que pesquisas costumam ser feitas em parceria com universidades públicas e os alimentos são cobrados a preços módicos ou mesmo ofertados gratuitamente. Consequentemente, na planilha de modelagem financeira, de 15/03/2021, extraída do processo 019.4979.2020.0080424-88, os campos relativos às receitas acessórias ficaram em branco.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M5NZCYMTC5

Com o intuito de obter o detalhamento de quais contratos foram considerados pela SESAB e se houve alguma mensuração de percentual para esses instrumentos, de modo a permitir uma conclusão quanto à média de exploração de receitas acessórias em parcerias semelhantes e que pudesse ser utilizada para o Hospital Metropolitano, fez-se questionamento à mencionada Secretaria. A resposta do órgão, encaminhada por meio do Ofício GASEC nº 1.549/2021, de 06/10/2021, especialmente seu anexo 02, representado por manifestação da Superintendência da Atenção Integral à Saúde (SAIS), trouxe a informação de que a adoção de contratos vigentes como parâmetro foi decidida pelo Secretário de Saúde, com aval da Secretaria Executiva de PPP e da PGE, de modo que a "grande referência" considerada foi o Hospital do Subúrbio. Acrescentou a SAIS que os cálculos ficaram a cargo da BAHIAINVESTE, com apoio da Secretaria Executiva de PPP. Ocorre que os documentos elaborados por tais unidades e examinados nos autos não apresentam valores quanto a este item, visto que apenas ressaltam a alegada insignificância de receitas extraordinárias, sem a evidenciação dos dados de outras parcerias que pudessem corroborar a decisão de excluir tais receitas da modelagem econômico-financeira.

Como resultado, não houve o lançamento de receitas alternativas no fluxo de caixa do projeto, circunstância que tende a proporcionar uma redução – ainda que pequena, como sugerem as unidades mencionadas – na contraprestação a ser paga pelo Poder Público. Em guia de referência para a contratação de parcerias público-privadas[16], fica evidente a importância de se buscar tal projeção:

> **Outro conjunto de informações que deve ser projetado, por todo o contrato, é a geração de receitas acessórias**, ou de receitas tarifárias. Em geral, estas projeções dependem de metodologias para estimativas de demanda ao longo do tempo (o que é comum no caso de receitas tarifárias), bem como para projetar a valorização imobiliária (o que é comum no caso de se estimar receitas acessórias). Os contratos de PPP, com frequência, compartilham os riscos de receita tarifária ou acessória entre o setor público e privado, ou seja, caso elas se demonstrem diferentes do estimado, tanto o governo como a empresa privada arcam com uma parte das consequências. Assim, **a estimativa adequada se torna imprescindível, na medida em que ela determinará a linha de base para os mecanismos de alocação de risco** (grifo da Auditoria).

Zymler e Almeida destacam que falhas associadas ao registro de tais receitas ocorrem com frequência tanto no Brasil como no exterior[17]:

> Finalizando, cabe relacionar as principais falhas detectadas pelos organismos de controle externo nas PPPs celebradas em outros países:
> […]
> s) não consideração das receitas acessórias.

16 **Guia Prático para a Estruturação de Programas e Projetos de PPPs**. FESPSP; LSE Entreprise e Radar PPP, sob patrocínio da Embaixada Britânica no Brasil. 2015, p. 72. Disponível em: https://www.radarppp.com/blog/guia-pratico-para-estruturacao-de-programas-e-projetos-de-ppp/. Acesso em: 23 dez. 2021.

17 ZYMLER, Benjamin; ALMEIDA, Guilherme Henrique. **O controle externo das concessões de serviços públicos e das parcerias público-privadas**. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 344/345.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M5NZCYMTC5

> Deve-se salientar que muitas dessas falhas foram detectadas em concessões comuns celebradas no Brasil. A título de exemplo, pode ser citada **a não consideração ou a consideração deficiente das receitas acessórias** e de benefícios creditícios, a qual foi objeto de deliberações da Corte de Contas Federal. Assim sendo, **a possibilidade de que elas também ocorram nas PPPs não pode ser desprezada**. (grifos da Auditoria)

De modo complementar, Egon Moreira apresenta o seguinte posicionamento sobre o tema[18]:

> Na medida em que estas oportunidades podem reverter em benefício da modicidade tarifária, **constitui dever estatutário do concedente e do concessionário a busca por novas fontes de receita**.
> […]
> Por outro lado, existe o direcionamento da renda auferida: **a receita necessariamente deve ingressar no caixa do projeto concessionário**. Isso significa que o empreendimento gerador de receitas não tarifárias precisa ter a maior transparência e ser minuciosamente examinado pelo concedente, sob pena de se **correr o risco da instalação de fontes alternativas de receitas para os acionistas da SPE**, não para a concessão de serviço público. (grifos da Auditoria)

Na estruturação da PPP do Hospital Metropolitano, o percentual de 50% não compartilhado com o concedente, na forma da subcláusula 17.6 da Minuta do Contrato, compõe o fluxo de caixa do concessionário. Dessa forma, conclui-se que a Administração incorreu em irregularidade quanto ao aspecto em comento, ante a mencionada ausência de premissa na modelagem econômico-financeira no que tange às receitas alternativas.

Sendo assim, propõe-se determinar, com fundamento no parágrafo único do artigo 11 da Lei Federal nº 8.987/1995, que, sempre que forem previstas em edital de licitação ou seus anexos, as possíveis fontes de receitas alternativas, complementares ou acessórias, bem como as provenientes de projetos associados, sejam tais receitas consideradas para a aferição do inicial equilíbrio econômico-financeiro do contrato. Recomenda-se, por oportuno, que eventual justificativa para a não previsão de receitas alternativas em edital esteja acompanhada de dados de todos os contratos considerados, inclusive os percentuais de aproveitamento dos recursos extraordinários em cada parceria tomada como referência.

7.6. Inconsistência das premissas adotadas no cálculo do *Value For Money*

A Lei Federal nº 11.079/2004 estabelece como condição para a abertura de processo licitatório de PPP, dentre outras, a autorização da autoridade competente, fundamentada em estudo técnico que demonstre "a conveniência e a oportunidade da contratação, mediante identificação das razões que justifiquem a opção pela forma de parceria público-privada". Esse requisito, expresso no artigo 10, inciso I, alínea "a" da referida Lei, guarda consonância com o artigo 4º da mesma norma, o

18 MOREIRA, Egon Bockmann. **Direito das Concessões de Serviço Público: Inteligência da Lei 8.987/1995.** São Paulo: Malheiros, 2010, p. 413/416.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M5NZCYMTC5

qual sedimenta, em seu inciso I, a diretriz da eficiência no emprego dos recursos da sociedade, e no seu inciso VII, a sustentabilidade financeira e vantagens socioeconômicas dos projetos de parceria. Ademais, conforme inciso II do artigo 3º da Lei Estadual nº 9.290/2004, constitui requisito para a inclusão de projetos no Programa de PPP a evidenciação da vantagem econômica e operacional da proposta para o Estado e a melhoria da eficiência no emprego dos recursos públicos, relativamente a outras possibilidades de execução direta ou indireta. No campo das diretrizes, a eficiência foi replicada no inciso I do artigo 4º e a sustentabilidade econômica, no inciso X do mesmo dispositivo da norma estadual.

A Resolução TCE/BA nº 016/2016 não destoa da legislação citada, na medida em que requer, por seu Anexo I, inciso I, alínea "d", a apresentação de documento que comprove, já na fase de planejamento da PPP, os "objetivos, resultados, ganhos globais e vantagens esperadas para a contratação sob PPP ou Concessão Comum, em relação à contratação direta nos termos da Lei nº 8.666/93". O inciso II do referido Anexo é dedicado ao requerimento de estudos que "demonstrem a vantagem da opção pela PPP ou pela Concessão Comum" e é explícito, em sua alínea "l", quanto à necessidade de "demonstrativo de **comparação objetiva**, entre a contratação por PPP ou Concessão Comum e as demais modalidades possíveis, de contratação" (grifo da Auditoria). Finalmente, para a fase de licitação, a Resolução reforça, em seu Anexo II, inciso I, alínea "a", o teor do artigo 10, inciso I, "a" da Lei Federal de PPP.

Diante da necessidade de comprovação de que a PPP se apresenta como melhor escolha para o Poder Público, quando comparada a outras modalidades de contratação, tem sido comum, na instrução dos processos licitatórios relacionados à matéria, a inclusão de documentos em que se analisa o *Value for Money* (VfM), expressão que representa o valor do dinheiro no tempo ou mesmo o custo-benefício de realização da parceria. Consoante p. 37 do Estudo de Viabilidade Econômico-Financeira da PPP analisada, correspondente ao evento 00028296470 do processo 019.4979.2020.0080424-88, sua demonstração está assim caracterizada:

> O processo para demonstrar o Value for Money (VfM) é baseado em uma avaliação que compara, a valor presente, os fluxos dos desembolsos previstos de serem realizados pelo poder público ao privado para construir e operar um projeto sob a forma de uma PPP (Parceria Público Privada) em relação aos fluxos, do mesmo poder público, em relação a um modelo tradicional de contratação, como o de contratações por meio da Lei 8.666/93, acrescida da operação dos serviços pela Administração Direta (Opção Tradicional). O valor presente do fluxo de cada um dos métodos, descontados a uma mesma taxa, devem então ser comparados para demonstrar a vantajosidade de um método frente ao outro.

Na p. 39 do mesmo documento estão alguns apontamentos sobre as limitações que o enfoque quantitativo pode trazer à comparação:

> O processo de seleção de projetos pelo poder público deve se pautar nos que apresentem Value for Money positivo para balizar o modelo de contratação a ser utilizado. Importa salientar que o resultado da composição

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M5NZCYMTC5

> da análise de VfM é tanto quantitativa, quanto qualitativa. Assim, a PPP deve ser utilizada somente quando há a entrega de VfM, isto é, quando há uma ótima combinação de custo e qualidade do serviço, o que não necessariamente significa menor custo.

A despeito de a análise não captar potenciais vantagens na qualidade dos serviços prestados na forma de parceria público-privada, a BAHIAINVESTE procedeu à realização dos cálculos dos Valores Presentes Líquidos (VPL) das modalidades PPP e "obra pública", tendo chegado à conclusão que o modelo de PPP se apresentaria mais vantajoso em relação à contratação tradicional.

Entretanto, a análise da Auditoria identificou vulnerabilidades nas premissas adotadas pela BAHIAINVESTE, fornecidas pela SESAB.

Em primeiro lugar, no evento 00028716336 do processo 019.4979.2020.0076549-86, que correspondeu a despacho da Coordenação de Economia em Saúde (COESA) a respeito dos custos do modelo de "obra pública", designado Comparador do Setor Público (CSP), foram utilizados 264 leitos em vez de 260 na estimativa de custos dos Quadros 1 e 2, que sintetizaram os gastos de uma unidade hospitalar de grande porte. Como a etapa 1 da operação do Hospital Metropolitano não apresenta o 4 leitos adicionados, também os custos da segunda etapa ficaram majorados, visto que os Quadros 3 a 6 do documento foram destinados ao acréscimo de 70 leitos e novos serviços à parceria, que seriam introduzidos nesse estágio posterior, sem alteração dos custos originais.

Quando questionada sobre a circunstância verificada, a SESAB juntou, ao Ofício GASEC nº 1.549/2021, de 06/10/2021, Nota Técnica da Coordenação Executiva de Monitoramento de Prestação de Serviço da Saúde (CEMPSS), correspondente ao anexo 03 da resposta, no qual indicou-se que "houve um equívoco de digitação em função da urgência da solicitação". Como não houve a sinalização de correção, o valor para comparação ficou majorado. Cabe salientar que esse aspecto, embora gere no máximo 1,5% de incorreção no valor do CSP, se considerada uma distribuição uniforme dos custos[19] pelo total de leitos da etapa 1, a inconformidade requeria correção tempestiva, anterior à realização do certame.

O segundo e mais significativo aspecto de fragilidade do CSP foi o aumento de quase R$20 milhões em relação a estudo anterior, conforme destaque da p. 2 do Relatório Técnico da Secretaria Executiva de PPP (evento 00029197231 do processo 019.4979.2020.0076549-86). Esse valor fez o custo mensal do modelo de obra pública, que era de R$15.768.198,49 numa primeira avaliação, saltar para R$35.075.074,17 na modelagem que efetivamente orientou o certame, um aumento de 122,44%. A adição foi também determinante para que o VPL de PPP ficasse em patamar inferior ao da contratação tradicional e permitisse a conclusão da BAHIAINVESTE sobre a viabilidade da parceria.

19 Na prática, a diferença é ainda menor, pela existência de custos fixos não impactados de modo proporcional ao número de leitos em operação.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M5NZCYMTC5

Após questionamento feito à SESAB, observou-se que a resposta encaminhada, por meio do citado Ofício GASEC nº 1.549/2021, de 06/10/2021, e constante da mesma Nota Técnica elaborada pela CEMPSS, conteve explicação centralizada na consideração de que todos os profissionais da unidade hospitalar tomada para comparação seriam servidores estatutários. O Hospital Geral de Vitória da Conquista tem, no entanto, segundo informações da própria CEMPSS, 1.654 funcionários, sendo 731 estatutários (44,20%) e 923 não estatutários (55,80%). Informou-se também que o peso na folha salarial dos servidores estatutários seria de 96,86%.

Embora o dimensionamento da diferença entre as categorias de profissionais possa ser feita em qualquer ordem de grandeza, para melhor compreensão do efeito da alteração orçamentária, a Auditoria tomou folha hipotética de R$10.000.000,00, na qual cada servidor estatutário custa, de acordo com os percentuais fornecidos, R$13.250,34, enquanto que cada trabalhador não estatutário onera em R$340,20 os cofres públicos. No cenário apresentado pela Secretaria, converter funcionário não estatutário em estatutário representa a elevação de seu valor em aproximadamente 39 vezes. Com efeito, as proporções fornecidas de quantitativos e custos permitiram constatar que o procedimento majorou o custo hospitalar em R$20 milhões, mas não encontrou respaldo na realidade do hospital tomado como referência, nem pôde se ancorar em outros hospitais do Estado, ou mesmo se afiguraria plausível para órgãos e entidades públicas em geral. Como o Comparador do Setor Público visa a avaliar opções de investimentos, devem ser buscadas as alternativas mais próximas da realidade, o que não ocorreu no caso concreto. Ao contrário, o procedimento alterou um parâmetro de verossimilhança para outro no qual os custos do setor público são bem superiores. Ademais, em que pese o procedimento em si já representar o afastamento de uma prática de comparação adequada, as planilhas com o detalhamento dos cálculos não foram fornecidas.

A superavaliação dos fluxos de desembolso associados ao cenário de obra pública são um efeito possível, porém indesejável nas análises de VfM, como salienta o Guia Prático para Estruturação de Programas e Projetos de PPP[20]:

> Um dos problemas desta análise é que ela depende de dados muito detalhados que geralmente somente estão disponíveis em fases muito avançadas da preparação. Assim, **a equipe do projeto tem fortes incentivos para que as avaliações de VFM deem resultados positivos ou sejam impregnadas de certo otimismo sobre os riscos do projeto**, afinal os estudos de preparação já consumiram um alto volume de tempo e recursos. Outro problema é que o cálculo do Valor Presente Líquido exige a definição de uma Taxa de Desconto, cujo cálculo é impreciso e difícil de construir (grifo da Auditoria).

Outrossim, de acordo com Gustavo Rocha e Taciana Salera[21], para ser considerada como alternativa, a PPP deverá demonstrar sua habilidade para oferecer o melhor VfM que a execução tradicional pelo setor público, circunstância que corrobora a

20 **Guia Prático para a Estruturação de Programas e Projetos de PPPs**. FESPSP; LSE Entreprise e Radar PPP, sob patrocínio da Embaixada Britânica no Brasil. 2015, p. 24. Disponível em: https://www.radarppp.com/blog/guia-pratico-para-estruturacao-de-programas-e-projetos-de-ppp/. Acesso em: 23 dez. 2021.

21 *apud* BITTENCOURT, Sidney. **Parceria Público-Privada:** passo a passo. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 75.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M5NZCYMTC5

perspectiva apresentada no guia citado. Portanto, diante das vulnerabilidades identificadas, a Auditoria conclui que não há evidências suficientes que demonstrem a vantajosidade do modelo de PPP em relação ao modelo de obra pública.

Por todo o exposto, propõe-se determinar que a SESAB, na eventual retomada do processo licitatório ou em contratações de parcerias futuras, demonstre de modo inequívoco a vantajosidade do modelo de PPP em relação às contratações tradicionais, requisito sem o qual o certame não poderá ser iniciado, em respeito ao artigo 10, inciso I, alínea "a" da Lei Federal nº 11.079/2004, ao artigo 3º, inciso II da Lei Estadual nº 9.290/2004 e à Resolução TCE/BA nº 016/2016, Anexo I, inciso I, "d" e inciso II, "l", bem como ao Anexo II, inciso I, "a" da mesma norma. Ademais, recomenda-se que, em análises de *Value for Money*, as referências de custos para os modelos de PPP e obra pública estejam sempre coerentes com as realidades orçamentárias dos cenários em estudo, de modo que a comparação dos valores presentes líquidos das opções consideradas possa traduzir, de fato, a melhor escolha para a Administração.

7.7. Falta de atualização dos estudos e procedimentos relativos ao licenciamento ambiental

Com relação aos procedimentos relativos ao diagnóstico e licenciamento ambiental, observa-se que os documentos fornecidos pela SESAB consistem em: i) Portaria INEMA nº 13.080, publicada no DOE em 13/12/2016, por meio da qual é concedida autorização de supressão da vegetação nativa para implantação do Hospital Metropolitano, válida pelo prazo de 2 anos; ii) Inventário Florestal, de 25/10/2016, relativo aos remanescentes de vegetação de Mata Atlântica a serem afetados pelo empreendimento do Hospital Metropolitano; e iii) Estudo de Caracterização Ambiental (ECA) para implantação do Hospital Metropolitano, emitido em janeiro de 2016. Percebe-se, portanto, que a documentação apresentada é relativa ao ano de 2016, referindo-se à época da implantação do Hospital Metropolitano, não constando dos processos qualquer informação a respeito da atualização dos estudos ou procedimentos relativos ao licenciamento ambiental referente à proposta de ampliação, com acréscimo de área construída e de novos leitos.

A respeito da matéria, registra-se que a Lei Federal nº 6.938/1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, determina que:

> Art. 10. A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de prévio licenciamento ambiental.

Cabe registrar que a Resolução CONAMA nº 237, de 19/12/1997, ao regulamentando o mencionado dispositivo legal, dispõe que:

> Art. 2º - A localização, construção, instalação, ampliação, modificação e operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, bem como

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M5NZCYMTC5

> os empreendimentos capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento do órgão ambiental competente, sem prejuízo de outras licenças legalmente exigíveis.
>
> § 1º - Estão sujeitos ao licenciamento ambiental os empreendimentos e as atividades relacionadas no Anexo 1, parte integrante desta Resolução.
>
> § 2º - Caberá ao órgão ambiental competente definir os critérios de exigibilidade, o detalhamento e a complementação do Anexo 1, levando em consideração as especificidades, os riscos ambientais, o porte e outras características do empreendimento ou atividade.

Pontua-se que a atividade de construção, reforma ou ampliação de hospitais não está expressamente incluída no rol exemplificativo do Anexo 1 da referida Resolução, que lista as atividades ou empreendimentos sujeitos ao licenciamento ambiental. Todavia, destaca-se que o § 2º do artigo 2º da norma dispõe que "caberá ao órgão ambiental competente definir os critérios de exigibilidade, o detalhamento e a complementação do Anexo 1", diante das especificidades, dos riscos ambientais, do porte e de outras características do empreendimento ou atividade.

Na mesma linha, pontua-se que a Lei Estadual nº 10.431, de 20/12/2006, que dispõe sobre a Política de Meio Ambiente e de Proteção à Biodiversidade do Estado da Bahia, estabelece que:

> Art. 38 - O licenciamento ambiental para novos empreendimentos e atividades, efetiva ou potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente, conforme regulamento desta Lei, dependerá de prévio estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto sobre o meio ambiente (EIA/RIMA), ao qual se dará publicidade.
>
> § 1º - A ampliação ou modificação de empreendimentos e atividades já existentes, que causarem impacto adicional significativo, sujeitam-se às exigências previstas no caput deste artigo e, quando couber, ficam obrigadas à correspondente Compensação Ambiental.
>
> § 2º - Quando as atividades ou empreendimentos não forem potencialmente causadores de significativa degradação do meio ambiente, o licenciamento ambiental deve ser fundamentado em outras modalidades de avaliação de impactos ambientais, de acordo com disposto em regulamento. […]
>
> Art. 42 - A localização, implantação, operação e alteração de empreendimentos e atividades que utilizem recursos ambientais, bem como os capazes de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento ambiental, na forma do disposto nesta Lei e demais normas dela decorrentes.

Ainda sobre o assunto, observa-se que a Resolução nº 016/2016 deste TCE/BA dispõe, em seu Anexo II, referente à 2ª Etapa – Licitação, que os procedimentos que compõem a referida etapa "deverão atender aos critérios e procedimentos dispostos na respectiva legislação". Ademais, o processo correspondente deve apresentar, entre outros documentos, a "licença ambiental prévia ou diretriz para o licenciamento

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M5NZCYMTC5

ambiental do empreendimento, na forma do regulamento, quando o objeto do contrato exigir".

Como causa ou justificativa para ausência de atualização das licenças para as obras de ampliação, registra-se que, por meio do Oficio nº 45/2021 – SESAB/GAB/PROSUS, de 04/06/2021, a Secretaria informou que "a área de ampliação que será feita pela empresa contratada está contida na área de implantação do Hospital metropolitano que fez parte do estudo ambiental realizado […], não fazendo jus a um novo estudo ambiental".

No que tange aos efeitos da ausência de atualização dos procedimentos relativos ao licenciamento ambiental antes da licitação, destaca-se o risco de o projeto ser concluído sem a devida licença, gerando prejuízos no caso de o órgão ambiental, ao ser consultado, manifestar-se pela inviabilidade ambiental da obra ou pela imposição de condicionantes bastante onerosas.

Diante da situação encontrada, requereu-se à SESAB a apresentação de documentação ou manifestação formal do órgão responsável pelo processo de licenciamento, comprovando a dispensa de licença para essa fase. Registra-se que, em resposta, por meio do Protocolo TCE/007406/2021, a CAS afirma que (Ref.2671266-2/3):

> Considerando que o Ofício PROSUS nº 045/2021 / SEI 019.5029.2021.0067003-26, em resposta à Solicitação nº 03/2021 – PPP Metropolitano, informa que toda a área disponibilizada para ampliação do hospital está contida na poligonal delimitada nos estudos e licenças ambientais já realizados, reiterando que a área em questão se encontra, atualmente, já antropizada com solo terraplenado e cobertura em vegetação de gramínea.
>
> Ademais, em relação à solicitação de apresentação de documentação ou manifestação formal do órgão competente de meio ambiente, informamos que foi feita consulta à área técnica do INEMA, que confirmou a dispensa de licenciamento para o referido caso.
>
> Dessa feita, informamos que está em trâmite solicitação formal ao Órgão para manifestação do INEMA quanto à inexigibilidade de atualização da dispensa.
>
> Cabe ainda colocar em relevo que a referida área de ampliação se encontra contida na poligonal licenciada.

Em que pesem as informações de que houve "consulta à área técnica do INEMA, que confirmou a dispensa de licenciamento para o referido caso" e que "está em trâmite solicitação formal ao Órgão para manifestação do INEMA quanto à inexigibilidade de atualização da dispensa", salienta-se que não foi fornecido qualquer documento a respeito da consulta ou manifestação formal dos órgãos ambientais a respeito da matéria.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M5NZCYMTC5

Desta forma, conclui-se que não foi realizada a atualização dos estudos relativos ao licenciamento ambiental, não sendo apresentada justificativa adequada para a ausência dos procedimentos pertinentes.

Pelo exposto, propõe-se determinar que a SESAB, previamente à eventual publicação do novo instrumento convocatório para a licitação, bem como na ocasião de futuros certames, proceda à realização ou atualização dos estudos e procedimentos relativos ao licenciamento ambiental, na forma descrita no artigo 10 da Lei Federal nº 6.938/1981 e artigos 38 e 42 da Lei Estadual nº 10.431/2006, ou fundamente, nos termos da legislação pertinente e com a devida documentação, eventual dispensa ou inexigibilidade de licença para o caso concreto.

7.8. Ausência de cláusulas contratuais exigidas em lei

Para a análise dos contratos de PPP, utilizaram-se como referência o artigo 5º da Lei Federal nº 11.079/2004 e o artigo 8º da Lei Estadual nº 9.290/2004. Por indicação explícita na Lei Federal de Parcerias Público-Privadas, aplicou-se também conferência do artigo 23 da Lei Federal nº 8.987/1995. Subsidiariamente, observaram-se disposições gerais contidas nas leis que regem as contratações pela Administração Pública, seja no âmbito estadual (Lei nº 9.433/2005) ou no federal (Lei nº 8.666/1993). A partir deste exame, identificaram-se inconformidades relativas a cláusulas fundamentais ausentes, conforme registro a seguir.

- Deveres dos usuários para obtenção e utilização do serviço

De acordo com o artigo 23, VI, da Lei Federal nº 8.987/1995, os contratos de concessão deverão estabelecer “direitos e deveres dos usuários para obtenção e utilização do serviço”. A minuta do instrumento contratual da PPP do Hospital Metropolitano contempla alguns direitos dos usuários de forma implícita, como, entre outros, o fornecimento de alimentação e bebidas (subcláusula 1.1.2 – xvi); observância do interesse dos usuários em relação à alteração do prazo de contrato (subcláusula 3.2.1); e pesquisa de satisfação junto aos usuários (subcláusula 3.3.1.5). Contudo, não são estabelecidos deveres a serem observados pelas pessoas que utilizarão o serviço.

O estabelecimento de direitos e deveres em um contrato de parceria público-privada deve ser respeitado, objetivando o equilíbrio da relação, tendo em vista que as concessões constituem contratos tripartites, eis que não envolvem apenas Concessionária e o Poder Público, mas também os usuários do serviço. Enquanto beneficiários diretos ou indiretos dos serviços, os usuários possuem papel fundamental na dinâmica da execução do contrato de PPP. Neste contexto, é fundamental que o instrumento contratual estabeleça o nível de serviços que deve ser entregue pelo parceiro privado, além dos direitos e deveres dos usuários, ainda que estes não sejam parte formal do respectivo contrato.

- Exigência da publicação de demonstrações financeiras periódicas da concessionária

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M5NZCYMTC5

O artigo 23, XIV, da Lei Federal nº 8.987/1995, requer a "exigência da publicação de demonstrações financeiras periódicas da concessionária". A minuta do instrumento contratual, por sua vez, contempla a obrigação da concessionária de apresentar as demonstrações contábeis e financeiras (subcláusulas 10.1.6, 10.1.8 e 10.3), porém, tais disposições não exigem expressamente a publicação das referidas demonstrações. A Lei Federal de Concessões apresenta a exigência em comento como essencial para o contrato, de modo que não caberia à Administração optar por não atendê-la.

- Preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento

As contratações realizadas pela Administração Pública no Estado da Bahia são regidas também pela Lei Estadual nº 9.433/2005. Em cumprimento ao artigo 55 da Lei Federal nº 8.666/1993 e ao artigo 126, III, da Lei Estadual 9.433/2005, a minuta analisada estipula a data de adimplemento das obrigações e a do seu efetivo pagamento, porém, em seu item 15.5, traz prazo de pagamento em desacordo com a legislação estadual, que estabelece a quitação em até 8 (oito) dias úteis.

A subcláusula 15.5 da Minuta do Contrato estipula que o concedente deve pagar a contraprestação mensal efetiva até o dia 20 (vinte) de cada mês. Assim, não foi observado pela administração pública estadual o disposto nos artigos 6º, § 5º; 8º, XXXIV; 79, XI, "a"; 154, V e 155, V da Lei Estadual nº 9.433/05.

Ressalta-se que os itens anteriormente relacionados foram objeto de questionamento à SESAB, porém, em razão de a licitação ter sido declarada deserta, a Secretaria informou, por meio do Ofício GASEC nº 1.549/2021, de 06/10/2021, que as ponderações da equipe de auditoria seriam levadas ao conhecimento da Procuradoria Geral do Estado, nos termos que seguem:

> […] a douta Procuradoria Geral do Estado da Bahia (PGE), órgão de assessoramento jurídico do Estado, tem competência legal e regimental para validar as minutas de contrato administrativo a serem celebradas pelo Estado da Bahia. Assim, cabe informar que a referida recomendação/pontuação será direcionada à PGE para análise e apreciação da sua pertinência.

As observações deste tópico referendam a proposta de determinação para que sejam incluídas, em prol da segurança jurídica do contrato de PPP, todas as cláusulas de caráter essencial previstas na legislação, especialmente aquelas constantes dos artigos 5º da Lei Federal nº 11.079/2004, 8º da Lei Estadual nº 9.290/2004 e 23 da Lei Federal nº 8.987/1995, relativas, respectivamente, à publicação de demonstrações financeiras periódicas da concessionária, aos deveres dos usuários do serviço e ao prazo de adimplemento da contraprestação mensal efetiva.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M5NZCYMTC5

8 PRONUNCIAMENTO DO GESTOR

Considerada a publicação, no DOE de 18/06/2021, da decisão que declarou a licitação deserta, os trabalhos foram finalizados com base no acompanhamento dos trâmites dos processos disponibilizados pela SESAB e encaminhamento das Solicitações MMVC nºs 02/2021 (BAHIAINVESTE), 03/2021 (SEFAZ), 04/2021 (SESAB), 05/2021 (SESAB) e 06/2021 (SEPLAN), pelas quais foram requeridos diversos esclarecimentos sobre pontos analisados durante a fase de execução. Aqueles considerados não sanados ou insuficientemente justificados foram adicionados ao item **7 – Resultado da Auditoria,** no qual estão incorporadas as respectivas respostas e análises técnicas.

9 DETERMINAÇÕES, RECOMENDAÇÕES E ENCAMINHAMENTOS

Em razão das inconformidades registradas neste Relatório, a Auditoria conclui que os procedimentos executados pelas Unidades Jurisdicionadas nas fases de planejamento e licitação, referentes ao Edital da Concorrência SESAB nº 008/2021, cujo objeto foi a parceria público-privada, na modalidade concessão administrativa, das obras e serviços necessários à implantação, gestão, operação e ampliação do Hospital Metropolitano do Estado da Bahia, **não permitem referendar a opção pelo contrato na modalidade PPP**.

Ante o exposto, sugerem os auditores as seguintes deliberações:

1. **Determinar**, independentemente da modalidade de contratação que venha a ser licitada, e com fundamento no artigo 10, § 2º da Lei Complementar nº 05/1991, a assinatura de prazo, não superior a trinta dias, para a pertinente apresentação dos seguintes itens (limitação de escopo do **item 4.1**):
   1.1. pela SEFAZ, da planilha na qual foi obtido o percentual de desoneração do ICMS, mencionada no evento 00027819839 do processo 019.4979.2020.0080424-88;
   1.2. pela SESAB, de informações a respeito do Anexo I do Estudo de Viabilidade Econômico-Financeira (EVEF, evento 00028296470 do processo 019.4979.2020.0080424-88), que trata dos seguros da PPP, notadamente quanto a: a) risco de engenharia, se foram oferecidas apólices além da relativa ao ICOM, única referida no documento (p. 45 do EVEF); b) riscos operacionais, se foi considerada a possibilidade de adoção do prêmio do ICOM, menos oneroso (p. 46 do EVEF); e c) responsabilidade civil, se foi oferecida a apólice do Hospital do Subúrbio, não mencionada pelo documento, e se o órgão considerou a possibilidade de adoção do prêmio do ICOM, menos oneroso (p. 48 do EVEF); e
   1.3. pela SESAB, da planilha com memória de cálculo dos tratamentos e atualizações nos dados obtidos do Sistema de Apuração e Gestão de Custos do SUS (APURASUS), conforme relato do evento 00028716366 do processo 019.4979.2020.0076549-86, além das planilhas com memórias

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M5NZCYMTC5

de cálculo de todos os Quadros do evento 00028716336 dos mesmos autos.

2. **Determinar**, na eventual reabertura de processo licitatório para concessão do Hospital Metropolitano na modalidade PPP, bem como quanto aos futuros projetos para contratação na referida modalidade:

2.1. à SESAB, que atenda ao disposto no § 4º do artigo 10 da Lei Federal nº 11.079/2004, o qual estabelece que os estudos de engenharia para a definição do valor do investimento da PPP tenham nível de detalhamento de anteprojeto (**item 7.1 deste Relatório**);

2.2. à SESAB, que proceda a um maior detalhamento dos estudos relativos ao orçamento estimado para a licitação, a fim de verificar se, de fato e conforme determina o artigo 10, § 4º da Lei Federal nº 11.079/2004, o valor dos investimentos para definição do preço de referência para o certame é compatível com os valores de mercado (**item 7.2 deste Relatório**);

2.3. à SESAB, SEPLAN e SEFAZ, que demonstrem, nos termos do artigo 10, I "b" da Lei Federal nº 11.079/2004, que as despesas criadas ou aumentadas não afetarão as metas de resultados fiscais previstas no Anexo referido no § 1º do artigo 4º da Lei Complementar nº 101/2000, cumulado com o artigo 16, § 2º da própria Lei de Responsabilidade Fiscal (**item 7.4 deste Relatório**);

2.4. à SESAB, com fundamento no parágrafo único do artigo 11 da Lei Federal nº 8.987/1995, que, sempre que forem previstas em edital de licitação ou seus anexos, as possíveis fontes de receitas alternativas, complementares ou acessórias, bem como as provenientes de projetos associados, sejam tais receitas consideradas para a aferição do inicial equilíbrio econômico-financeiro do contrato (**item 7.5 deste Relatório**);

2.5. à SESAB, que demonstre de modo inequívoco a vantajosidade do modelo de PPP em relação às contratações tradicionais, requisito sem o qual o certame não poderá ser iniciado, em respeito ao artigo 10, inciso I, alínea "a" da Lei Federal nº 11.079/2004, ao artigo 3º, inciso II da Lei Estadual nº 9.290/2004 e à Resolução TCE/BA nº 016/2016, Anexo I, inciso I, "d" e inciso II, "l", bem como ao Anexo II, inciso I, "a" da mesma norma (**item 7.6 deste Relatório**);

2.6. à SESAB, que proceda à realização ou atualização dos estudos e procedimentos relativos ao licenciamento ambiental, na forma descrita no artigo 10 da Lei Federal nº 6.938/1981 e artigos 38 e 42 da Lei Estadual nº 10.431/2006, ou fundamente, nos termos da legislação pertinente e com a devida documentação, eventual dispensa ou inexigibilidade de licença para o caso concreto (**item 7.7 deste Relatório**); e

2.7. à SESAB, que inclua, em prol da segurança jurídica do contrato de PPP, todas as cláusulas de caráter essencial previstas na legislação, especialmente aquelas constantes dos artigos 5º da Lei Federal nº 11.079/2004, 8º da Lei Estadual nº 9.290/2004 e 23 da Lei Federal nº 8.987/1995, relativas, respectivamente, à publicação de demonstrações financeiras periódicas da concessionária, aos deveres dos usuários do

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M5NZCYMTC5

serviço e ao prazo de adimplemento da contraprestação mensal efetiva (**item 7.8 deste Relatório**).

3. **Recomendar,** na eventual reabertura de processo licitatório para concessão do Hospital Metropolitano na modalidade PPP, bem como quanto aos futuros projetos para contratação na referida modalidade:

   3.1. à SESAB, que aperfeiçoe o conteúdo técnico relacionado ao anteprojeto de engenharia, a fim de incluir todos os elementos técnicos necessários à plena caracterização do objeto a ser licitado, especialmente os relativos a desenhos e memoriais referentes às diversas especialidades do projeto, na forma da OT - IBR 006/2016 (**item 7.1 deste Relatório**);

   3.2. à SESAB, na forma descrita na OT - IBR 006/2016, a utilização preferencial de orçamento sintético, elaborado mediante levantamentos de quantitativos de serviços calculados com base no anteprojeto de engenharia, composto pela descrição, unidade de medida, preço unitário, quantidades e preço dos serviços da obra, adotando-se a metodologia paramétrica exclusivamente nos casos dos serviços para os quais não haja detalhamento suficiente no anteprojeto de engenharia e a metodologia expedita apenas no caso de empreendimentos cuja singularidade no Brasil torne inviável a elaboração do orçamento por meio dos demais métodos (**item 7.2 deste Relatório**);

   3.3. à SESAB, BAHIAINVESTE e Secretaria Executiva de PPP/SEFAZ, a preferência pela adoção de parâmetros que visem à redução da contraprestação pública a pagar, especialmente: a) que a definição da Taxa Interna de Retorno seja orientada por padrões, oportunidade em que se sugere a adoção, para a taxa livre de risco, dos *U.S. Treasury Bonds* com vencimento em 10 anos, pelo prazo da concessão; b) ainda sobre a Taxa Interna de Retorno, que a inflação americana para o cálculo do custo de capital próprio real considere a projeção do FOMC (Comitê Federal de Mercado Aberto, órgão do Banco Central Americano, o *Federal Reserve*), ou, subsidiariamente, as taxas projetadas pelo Fundo Monetário Internacional, com preferência pelos dados primários, extraídos dos portais oficiais das mencionadas organizações; c) que se evidencie, no Estudo de Viabilidade Econômico-Financeira, a devida justificativa para escolha dos prazos atinentes ao capital de giro constante do fluxo de caixa; e d) que a orçamentação dos custos e despesas operacionais especifique os fundamentos de todas as premissas adotadas, especialmente, para a área da saúde, quanto às metas de atendimentos e exames a realizar, ao tempo de funcionamento das unidades em que serão realizados exames e à base legal dos encargos sociais e trabalhistas (**item 7.3 deste Relatório**);

   3.4. à SESAB, SEPLAN e SEFAZ, que sejam detalhadas, no processo administrativo da licitação, as parcerias que compõem o Anexo de Metas Fiscais da LDO vigente, bem como oferecida memória de cálculo específica do impacto que a PPP a contratar terá sobre as metas já fixadas, ainda que decidida sua inclusão após o envio do Projeto à Assembleia Legislativa (**item 7.4 deste Relatório**);

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M5NZCYMTC5

3.5. à SESAB, que eventual justificativa para a não previsão de receitas alternativas em edital esteja acompanhada de dados de todos os contratos considerados, inclusive os percentuais de aproveitamento dos recursos extraordinários em cada parceria tomada como referência (**item 7.5 deste Relatório**); e

3.6. à SESAB, que, em análises de *Value for Money*, as referências de custos para os modelos de PPP e obra pública estejam sempre coerentes com as realidades orçamentárias dos cenários em estudo, de modo que a comparação dos valores presentes líquidos das opções consideradas possa traduzir, de fato, a melhor escolha para a Administração (**item 7.6 deste Relatório**).

4. **Encaminhar** o inteiro teor do presente processo ao Grupo de Atuação Especial de Defesa do Patrimônio Público e da Moralidade Administrativa (GEPAM) do Ministério Público Estadual (MPE), para conhecimento e, se for o caso, adoção de providências.

5. **Juntar o presente processo** às contas da SESAB, relativas ao exercício de 2021.

6. **Cientificar** as Coordenadorias de Controle Externo competentes quanto às deliberações direcionadas à SEFAZ, BAHIAINVESTE e SEPLAN.

Salvador, 30 de dezembro de 2021.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M5NZCYMTC5

MATRIZ DE ACHADOS
AUDITORIA DE ACOMPANHAMENTO DE CONCESSÕES/PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA

ORDEM DE SERVIÇO Nº 0118/2020
UNIDADE JURISDICIONADA: Secretaria da Saúde do Estado da Bahia (SESAB)

DESCRIÇÃO DO ACHADO	CONDIÇÃO	CRITÉRIO	CAUSA	EFEITO	OPINIÃO DO AUDITADO	CONCLUSÃO	DETERMINAÇÃO/ RECOMENDAÇÃO
1. Ausência de documentos, desenhos ou memoriais referentes a determinadas especialidades do anteprojeto	A partir da análise do conteúdo técnico relacionado ao anteprojeto de engenharia e seus correspondentes estudos preliminares, incluindo documentos ou informações relativas aos desenhos preliminares da concepção da obra, percebe-se a ausência de documentos, desenhos ou memoriais relativos às seguintes especialidades do projeto: terraplenagem; fundações; estrutura; e instalações hidrossanitárias, elétricas, telefônicas, de prevenção de incêndio, de climatização, especiais (lógica, vídeo, alarme, detecção de fumaça, etc.) e de transporte vertical.	- Lei Federal nº 11.079/2004, art. 10, § 4º; - Resolução nº 016/2016 do TCE/BA, Anexo II, inciso III, "c"; - Orientação Técnica nº 006/2016 (OT - IBR 006/2016) do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas (IBRAOP).	Entendimento da Coordenação de Arquitetura em Saúde (SESAB/CEIRF/CAS) de que as informações em nível de Estudo Preliminar são suficientes para subsidiar, sob responsabilidade da contratada vencedora do certame, o desenvolvimento do Projeto em suas subsequentes etapas.	Imprecisão na caracterização do objeto a ser licitado, prejudicando a comparação entre as propostas das licitantes, bem como aumento das incertezas nas estimativas de custo, com possibilidade de que os licitantes ofertassem preços com maiores reservas de contingência, do que resultaria uma contratação mais onerosa para a Administração.	A SESAB entende que os documentos, desenhos e memoriais, relativos às especialidades relacionadas, deverão ser contemplados tanto em nível básico quanto em nível executivo, sob responsabilidade de elaboração da Concessionária, devendo ser instituída uma Comissão Transitória para o acompanhamento, com os recebimentos e as análises dos projetos.	Conclui-se que a documentação apresentada não atendeu, quanto aos aspectos apontados, às exigências relativas ao detalhamento em nível de anteprojeto, carecendo de elementos técnicos mínimos no que diz respeito às especialidades de terraplenagem, fundações, estrutura e instalações em geral.	**Determinação:** à SESAB, que atenda ao disposto no § 4º do artigo 10 da Lei Federal nº 11.079/2004, o qual estabelece que os estudos de engenharia para a definição do valor do investimento da PPP tenham nível de detalhamento de anteprojeto. **Recomendação:** à SESAB, que aperfeiçoe o conteúdo técnico relacionado ao anteprojeto de engenharia, a fim de incluir todos os elementos técnicos necessários à plena caracterização do objeto a ser licitado, especialmente os relativos a desenhos e memoriais referentes às diversas especialidades do projeto, na forma da OT - IBR 006/2016.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M5NZCYMTC5

Auditoria de Acompanhamento de Concessões/Parceria Público-Privada – Ordem de Serviço nº 0118/2020

DESCRIÇÃO DO ACHADO	CONDIÇÃO	CRITÉRIO	CAUSA	EFEITO	OPINIÃO DO AUDITADO	CONCLUSÃO	DETERMINAÇÃO/ RECOMENDAÇÃO
2. Insuficiência de dados no detalhamento do orçamento de obras estimado para a licitação	A partir da análise das informações e documentos relativos à forma de cálculo do orçamento estimado para a licitação, observa-se que foi utilizada, essencialmente, a metodologia expedita, baseada em índices, a exemplo do Custo Unitário Básico (CUB). Verifica-se, ainda, que as planilhas orçamentárias contêm apenas a identificação, descrição e valor total das etapas de cada uma das obras, sem apresentar a memória de cálculo dos preços adotados e sem adentrar no detalhamento ou informar os quantitativos e valores de cada serviço.	- Lei Federal nº 11.079/2004, art. 10, § 4º; - Roteiro de Auditoria de Obras Públicas do TCU, aprovado pela Portaria - SEGECEX nº 33, de 07/12/2012 (itens I.2.2.1 e I.2.2.2); - Orientação Técnica nº 006/2016 (OT - IBR 006/2016) do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas (IBRAOP), item 7.	Realização do levantamento orçamento caráter preliminar, sem a necessária especificação, pretendendo-se realizar a revisão e maior detalhamento a partir da elaboração dos projetos básico e executivo.	Redução na precisão no cálculo do custo estimado da obra em relação ao seu custo final, acarretando riscos e eventuais prejuízos para as partes envolvidas na licitação.	A SESAB considera que os valores estimados foram levantados por meio de metodologia paramétrica, utilizando critérios e referenciais SINAPI, ORSE e CUB. Ademais, informa que estão sendo revisados itens na composição e afirma que os detalhamentos referentes à memória de cálculo se encontram em fase de compilação e deverão ser apresentados tão logo sejam concluídos.	Conclui-se que a forma de orçamentação adotada foi bastante simplificada, carecendo de evidências da utilização de parâmetros de custos ou de quantidades de parcelas do empreendimento obtidos a partir de obras com características similares, já que se refere, tão somente e sem maiores detalhamentos, à obra inicial do próprio Hospital Metropolitano. Salienta-se que tampouco foi demonstrada a elaboração de um orçamento sintético, mediante levantamentos de quantitativos de serviços calculados com base no anteprojeto de engenharia, composto pela descrição, unidade de medida, preço unitário, quantidades e preço dos principais insumos e	**Determinação:** à SESAB, que proceda a um maior detalhamento dos estudos relativos ao orçamento estimado para a licitação, a fim de verificar se, de fato e conforme determina o artigo 10, § 4º da Lei Federal nº 11.079/2004, o valor dos investimentos para definição do preço de referência para o certame é compatível com os valores de mercado. **Recomendação:** à SESAB, na forma descrita na OT - IBR 006/2016, a utilização preferencial de orçamento sintético, elaborado mediante levantamentos de quantitativos de serviços calculados com base no anteprojeto de engenharia, composto pela descrição, unidade de medida, preço unitário, quantidades e preço dos serviços da obra, adotando-se a metodologia paramétrica exclusivamente nos casos dos serviços para os quais não haja detalhamento suficiente no anteprojeto de

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M5NZCYMTC5

DESCRIÇÃO DO ACHADO	CONDIÇÃO	CRITÉRIO	CAUSA	EFEITO	OPINIÃO DO AUDITADO	CONCLUSÃO	DETERMINAÇÃO/ RECOMENDAÇÃO
						serviços da obra, tendo em vista que as planilhas orçamentárias apresentadas demonstram apenas a descrição e valor total das etapas de cada uma das obras, sem apresentar a memória de cálculo dos preços adotados e sem adentrar no detalhamento ou informar os quantitativos e valores de cada serviço.	engenharia e a metodologia expedita apenas no caso de empreendimentos cuja singularidade no Brasil torne inviável a elaboração do orçamento por meio dos demais métodos.
3. Vulnerabilidades das premissas para definição da contraprestação	A Auditoria identificou as seguintes vulnerabilidades nas premissas adotadas: a) para a Taxa Interna de Retorno (TIR), a adoção do retorno médio de títulos de renda fixa do Tesouro Americano (*T-Bond*) com maturidade e prazo diferentes do que é recomendado pela doutrina de PPP; b) também quanto à TIR, a utilização de dados da inflação americana distante das projeções do	- Lei Federal nº 11.079/2004, art. 12, II, "a"; - Lei Estadual nº 9.290/2004, art. 5º, V; - Resolução nº 016/2016 do TCE/BA, Anexo I, inciso II, "b", "d", "e", "f", "g" e "h".	Escolha, quando do cálculo da TIR, de parâmetros divergentes da recomendação doutrinária ou pouco usuais em modelagem de PPP; Elaboração do Estudo de Viabilidade Econômico-Financeira (EVEF) sem a inclusão da referência para os parâmetros de prazo	Aumento da TIR e insegurança quanto ao valor de R$245.234.563,00 (duzentos e quarenta e cinco milhões, duzentos e trinta e quatro mil, quinhentos e sessenta e três reais) tomado como contraprestação anual máxima da PPP, conforme item 13.5 do instrumento convocatório.	Para os itens a), b) e c), a BAHIAINVESTE citou referências com endereços imprecisos para consulta e alegou inexistência de padrão ou regra que vinculasse a modelagem financeira, além de reiterar aspectos da planilha de modelagem e do Estudo de Viabilidade Econômico-Financeira, documentos previamente analisados pela Auditoria.	Ante a insuficiência dos esclarecimentos prestados, não foi possível atestar, quanto aos aspectos destacados, a regularidade do valor de contraprestação definido para a realização do certame.	**Recomendação:** à SESAB, BAHIAINVESTE e Secretaria Executiva de PPP/SEFAZ, a preferência pela adoção de parâmetros que visem à redução da contraprestação pública a pagar, especialmente: a) que a definição da Taxa Interna de Retorno seja orientada por padrões, oportunidade em que se sugere a adoção, para a taxa livre de risco, dos U.S. Treasury Bonds com vencimento em 10 anos, pelo prazo da con-

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M5NZCYMTC5

Auditoria de Acompanhamento de Concessões/Parceria Público-Privada – Ordem de Serviço nº 0118/2020

DESCRIÇÃO DO ACHADO	CONDIÇÃO	CRITÉRIO	CAUSA	EFEITO	OPINIÃO DO AUDITADO	CONCLUSÃO	DETERMINAÇÃO/ RECOMENDAÇÃO
	Banco Central Americano; c) quanto ao fluxo de caixa, justificativa insuficiente para os prazos adotados no cálculo do capital de giro; e d) quanto os custos operacionais (OPEX), deficiências na fundamentação dos quantitativos de atendimentos e exames a realizar, do tempo de funcionamento das unidades em que serão realizados exames e da base legal dos encargos sociais e trabalhistas.		do capital de giro; Recepção, pela empresa de consultoria que elaborou o orçamento operacional, de dados com fundamentação incompleta por parte da SESAB.		Para o item d), a SESAB registrou manifestações da empresa Planisa, que, por sua vez, atribuiu responsabilidade à Secretaria. Ademais, foi sinalizada alteração no orçamento, sem a devida fundamentação.		cessão; b) ainda sobre a Taxa Interna de Retorno, que a inflação americana para o cálculo do custo de capital próprio real considere a projeção do FOMC (Comitê Federal de Mercado Aberto, órgão do Banco Central Americano, o Federal Reserve), ou, subsidiariamente, as taxas projetadas pelo Fundo Monetário Internacional, com preferência pelos dados primários, extraídos dos portais oficiais das mencionadas organizações; c) que se evidencie, no Estudo de Viabilidade Econômico-Financeira, a devida justificativa para escolha dos prazos atinentes ao capital de giro constante do fluxo de caixa; e d) que a orçamentação dos custos e despesas operacionais especifique os fundamentos de todas as premissas adotadas, especialmente, para a área da saúde, quanto às metas de atendimentos e exames a realizar, ao tempo de funcionamento das unidades em que serão realizados

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M5NZCYMTC5

Auditoria de Acompanhamento de Concessões/Parceria Público-Privada – Ordem de Serviço nº 0118/2020

DESCRIÇÃO DO ACHADO	CONDIÇÃO	CRITÉRIO	CAUSA	EFEITO	OPINIÃO DO AUDITADO	CONCLUSÃO	DETERMINAÇÃO/ RECOMENDAÇÃO
							exames e à base legal dos encargos sociais e trabalhistas.
4. Insuficiência de evidenciação do impacto da PPP sobre metas fiscais	Verificou-se que o Anexo II – A1 da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2021 contempla o "impacto do saldo das PPP" sobre as metas fiscais de 2021-2023, mas não detalha quais parcerias foram consideradas. Outrossim, não se identificou, no processo 019.4979.2020.0076549-86, qualquer detalhamento sobre a matéria.	- Lei Federal nº 11.079/2004, art. 10, I, "b"; Lei Estadual nº 9.290/2004, art. 14, § 3º; - Lei Complementar nº 101/2000, art. 16, § 2º; - Resolução nº 016/2016 do TCE/BA, Anexo I, inciso III.	Desconsideração da PPP no Anexo de Metas Fiscais da LDO/2021, além da ausência de especificação, pelos órgãos responsáveis (SEFAZ e SEPLAN), em seus respectivos pronunciamentos nos autos, de qual o impacto que a PPP do Hospital Metropolitano teria sobre os resultados projetados para o exercício da contratação e dois exercícios seguintes.	Realização do certame sem evidenciação de requisito essencial, bem como a insegurança quanto à adequabilidade da PPP às metas traçadas.	De acordo com a SEFAZ, houve demonstração de atendimento do limite de gasto com PPP sobre a receita corrente líquida, exigência do art. 28 da Lei Federal nº 11.079/2004. Acrescentou o órgão que a elaboração do Anexo de Metas Fiscais coube à SEPLAN. Já SEPLAN alegou que a PPP do Hospital Metropolitano passou a compor o Programa de Parcerias do Estado da Bahia após o encaminhamento do Projeto de LDO (PLDO/2021) à Assembleia Legislativa e que, com o resultado de licitação deserta, não houve impacto no exercício.	Houve o descumprimento da legislação pertinente, pois, ainda que inaplicável no período de elaboração da LDO, a evidenciação do impacto da PPP tornou-se obrigatória a partir do momento que se decidiu pela criação despesa. Ademais, a evidenciação exigida no art. 10, I, "b" da Lei Federal de PPP não se confunde com a do art. 28 da mesma Lei.	**Determinação:** à SESAB, SEPLAN e SEFAZ, que demonstrem, nos termos do artigo 10, I "b" da Lei Federal nº 11.079/2004, que as despesas criadas ou aumentadas não afetarão as metas de resultados fiscais previstas no Anexo referido no § 1º do artigo 4º da Lei Complementar nº 101/2000, cumulado com o artigo 16, § 2º da própria Lei de Responsabilidade Fiscal. **Recomendação:** à SESAB, SEPLAN e SEFAZ, que sejam detalhadas, no processo administrativo da licitação, as parcerias que compõem o Anexo de Metas Fiscais da LDO vigente, bem como oferecida memória de cálculo específica do impacto que a PPP a contratar terá sobre as metas já fixadas, ainda que decidida sua inclusão após o envio do Projeto à

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M5NZCYMTC5

Auditoria de Acompanhamento de Concessões/Parceria Público-Privada – Ordem de Serviço nº 0118/2020

DESCRIÇÃO DO ACHADO	CONDIÇÃO	CRITÉRIO	CAUSA	EFEITO	OPINIÃO DO AUDITADO	CONCLUSÃO	DETERMINAÇÃO/ RECOMENDAÇÃO
							Assembleia Legislativa.
5. Fragilidade na motivação para exclusão das receitas acessórias do modelo financeiro	Embora previstas na cláusula 17 da Minuta do Contrato (Anexo 1 do instrumento convocatório), as receitas acessórias não foram incluídas no fluxo de caixa da PPP do Hospital Metropolitano.	- Lei Federal nº 8.987/1995, arts. 11, caput e parágrafo único, 18, VI e 25, § 1º; - Lei Federal nº 11.079/2004, art. 3º; - Lei Estadual nº 9.290/2004, art. 5º, V e § 1º; - Resolução nº 016/2016 do TCE/BA, Anexo I, inciso II, "g".	Entendimento de que pesquisas costumam ser feitas em parceria com universidades públicas e os alimentos são cobrados a preços módicos ou mesmo ofertados gratuitamente, o que desestimularia a exploração de receitas alternativas.	Na planilha de modelagem financeira, os campos relativos às receitas acessórias ficaram em branco. Sem a inclusão de tais receitas no fluxo de caixa, a contraprestação não pôde ser reduzida.	A SESAB alegou que a busca de parâmetros em contratos vigentes foi decidida pelo Secretário de Saúde, com aval da Secretaria Executiva de PPP e da PGE, além de ter informado que a "grande referência" para a matéria foi o Hospital do Subúrbio. Acrescentou que os cálculos ficaram a cargo da BAHIAINVESTE, com apoio da Secretaria Executiva de PPP.	Como os documentos com cálculos da contraprestação não contemplam as receitas extraordinárias e as justificativas apresentadas não detalham como tais receitas vêm sendo exploradas nos contratos vigentes, nem seu percentual de aproveitamento, conclui-se que a respectiva desconsideração no modelo financeiro não foi devidamente motivada.	**Determinação:** à SESAB, com fundamento no parágrafo único do artigo 11 da Lei Federal nº 8.987/1995, que, sempre que forem previstas em edital de licitação ou seus anexos, as possíveis fontes de receitas alternativas, complementares ou acessórias, bem como as provenientes de projetos associados, sejam tais receitas consideradas para a aferição do inicial equilíbrio econômico-financeiro do contrato. **Recomendação:** à SESAB, que eventual justificativa para a não previsão de receitas alternativas em edital esteja acompanhada de dados de todos os contratos considerados, inclusive os percentuais de aproveitamento dos recursos extraordinários em cada parceria tomada como referência.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M5NZCYMTC5

Auditoria de Acompanhamento de Concessões/Parceria Público-Privada – Ordem de Serviço nº 0118/2020

DESCRIÇÃO DO ACHADO	CONDIÇÃO	CRITÉRIO	CAUSA	EFEITO	OPINIÃO DO AUDITADO	CONCLUSÃO	DETERMINAÇÃO/ RECOMENDAÇÃO
6. Inconsistência das premissas adotadas no cálculo do *Value For Money*	No evento 00028716336 do processo 019.4979.2020.0076549-86, que correspondeu a despacho da Coordenação de Economia em Saúde (COESA) a respeito dos custos do modelo de "obra pública", designado Comparador do Setor Público (CSP), foram utilizados 264 leitos em vez de 260 na estimativa de custos dos Quadros 1 e 2, que sintetizaram os gastos de uma unidade hospitalar de grande porte. Ademais, houve aumento de R$15.768.198,49 para R$35.075.074,17 em relação a estudo anterior, conforme destaque da p. 2 do Relatório Técnico da Secretaria Executiva de PPP (evento 00029197231 do processo 019.4979.2020.0076549-86), sendo que o último valor serviu de referência para o certame.	- Lei Federal nº 11.079/2004, art. 4º, I e VII, e art. 10, I, "a"; - Lei Estadual nº 9.290/2004, art. 3º, II, e art. 4º, I e X; - Resolução nº 016/2016 do TCE/BA, Anexo I, inciso I, "d", e inciso II, "l", além do Anexo II, inciso I, "a".	Erro no lançamento do número de leitos da 1ª etapa do projeto e, consequentemente, do nº total de leitos quando da operação plena do Hospital; Alteração no parâmetro de custeio de pessoal do CSP, a fim de considerar todos os funcionários como estatutários.	Quanto ao nº de leitos, aumento do CSP em até 1.5%. Com relação ao custo com pessoal, aumento de quase R$20 milhões do CSP (122,44%) e geração de um Valor Presente Líquido para o modelo de "obra pública" superior ao modelo de PPP.	Em Nota Técnica de sua Coordenação Executiva de Monitoramento de Prestação de Serviço da Saúde (CEMPSS), a SESAB indicou, quanto ao nº de leitos, que "houve um equívoco de digitação em função da urgência da solicitação". Para o custo com pessoal, a SESAB alegou ter considerado que todos os profissionais da unidade hospitalar tomada para comparação seriam servidores estatutários, ocasião em que apresentou estatísticas do Hospital Geral de Vitória da Conquista.	Como foi confirmada falha na orçamentação dos leitos e identificado que o custeio de pessoal se afasta da realidade, conclui-se que houve superavaliação dos fluxos de desembolso associados ao cenário de obra pública, de modo que não restou justificada a vantajosidade do modelo de PPP.	**Determinação:** à SESAB, que demonstre de modo inequívoco a vantajosidade do modelo de PPP em relação às contratações tradicionais, requisito sem o qual o certame não poderá ser iniciado, em respeito ao artigo 10, inciso I, alínea "a" da Lei Federal nº 11.079/2004, ao artigo 3º, inciso II da Lei Estadual nº 9.290/2004 e à Resolução TCE/BA nº 016/2016, Anexo I, inciso I, "d" e inciso II, "l", bem como ao Anexo II, inciso I, "a" da mesma norma. **Recomendação:** à SESAB, que, em análises de *Value for Money*, as referências de custos para os modelos de PPP e obra pública estejam sempre coerentes com as realidades orçamentárias dos cenários em estudo, de modo que a comparação dos valores presentes líquidos das opções consideradas possa traduzir, de fato, a melhor escolha para a Administração.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M5NZCYMTC5

Auditoria de Acompanhamento de Concessões/Parceria Público-Privada – Ordem de Serviço nº 0118/2020

DESCRIÇÃO DO ACHADO	CONDIÇÃO	CRITÉRIO	CAUSA	EFEITO	OPINIÃO DO AUDITADO	CONCLUSÃO	DETERMINAÇÃO/ RECOMENDAÇÃO
7. Falta de atualização dos estudos e procedimentos relativos ao licenciamento ambiental	Verifica-se que a documentação apresentada é relativa ao ano de 2016, referindo-se à época da implantação do Hospital Metropolitano. Não consta, dos processos examinados, qualquer informação a respeito da atualização dos estudos ou procedimentos relativos ao licenciamento ambiental referente à proposta de ampliação, com acréscimo de área construída e de novos leitos.	- Lei Federal nº 6.938/1981, art. 10; - Lei Estadual nº 10.431/2006, art. 38, caput e §§ 1º 2º, e art. 42; - Resolução CONAMA nº 237, de 19/12/1997, art. 2º, caput e §§ 1º e 2º; - Resolução TCE/BA nº 016/2016, Anexo II, inciso III, "b".	Entendimento da SESAB de que "a área de ampliação que será feita pela empresa contratada está contida na área de implantação do Hospital metropolitano que fez parte do estudo ambiental realizado […], não fazendo jus a um novo estudo ambiental".	Risco de o projeto ser concluído sem a devida licença, gerando prejuízos no caso de o órgão ambiental, ao ser consultado, manifestar-se pela inviabilidade ambiental da obra ou pela imposição de condicionantes bastante onerosas.	A SESAB considera que toda a área disponibilizada para ampliação do hospital está contida na poligonal delimitada nos estudos e licenças ambientais já realizados, reiterando que a área em questão se encontra já antropizada, com solo terraplenado e cobertura em vegetação de gramínea. Afirma, ainda, que foi feita consulta à área técnica do INEMA, que confirmou a dispensa de licenciamento para o referido caso, e que está em trâmite solicitação formal ao órgão ambiental para manifestação quanto à inexigibilidade de atualização da dispensa.	Conclui-se que não foi realizada a atualização dos estudos relativos ao licenciamento ambiental, não sendo apresentada justificativa adequada para a ausência dos procedimentos pertinentes.	**Determinação:** à SESAB, que proceda à realização ou atualização dos estudos e procedimentos relativos ao licenciamento ambiental, na forma descrita no artigo 10 da Lei Federal nº 6.938/1981 e artigos 38 e 42 da Lei Estadual nº 10.431/2006, ou fundamente, nos termos da legislação pertinente e com a devida documentação, eventual dispensa ou inexigibilidade de licença para o caso concreto.
8. Ausência de cláusulas contratuais exigidas em lei	A Auditoria identificou, na Minuta do Contrato (Anexo 1 do instrumento convocatório), a ausência de cláusulas exigidas na forma da legislação, quais	- Lei Federal nº 8.987/1995, art. 23, VI e XIV; - Lei Estadual nº 9.290/2004, art.	Falha na elaboração da minuta do contrato de concessão.	Descumprimento da legislação; Desequilíbrio da relação contratual tripartite, ante a	Após solicitação de esclarecimentos, a SESAB assim se manifestou: "[...]a douta Procuradoria Geral do	Em que pese a informação da SESAB de que houve direcionamento para a PGE, até a conclusão dos	**Determinação:** à SESAB, que inclua, em prol da segurança jurídica do contrato de PPP, todas as cláusulas de caráter essencial previstas na

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M5NZCYMTC5

Auditoria de Acompanhamento de Concessões/Parceria Público-Privada – Ordem de Serviço nº 0118/2020

DESCRIÇÃO DO ACHADO	CONDIÇÃO	CRITÉRIO	CAUSA	EFEITO	OPINIÃO DO AUDITADO	CONCLUSÃO	DETERMINAÇÃO/ RECOMENDAÇÃO
	sejam: deveres dos usuários dos serviços; exigência da publicação de demonstrações financeiras periódicas da concessionária; e prazo de pagamento.	8º; - Lei estadual nº 9.433/05, arts. 6º, § 5º; 8º, XXXIV; 79, XI, "a"; 154, V; e 155, V.		ausência de deveres dos usuários do serviço; Insegurança jurídica, em razão da ausência de cláusulas contratuais exigidas em lei.	Estado da Bahia (PGE), órgão de assessoramento jurídico do Estado, tem competência legal e regimental para validar as minutas de contrato administrativo a serem celebradas pelo Estado da Bahia. Assim, cabe informar que a referida recomendação/pontuação será direcionada à PGE para análise e apreciação da sua pertinência".	trabalhos não foi apresentada nova Minuta do Contrato. Sendo assim, persistem as falhas no instrumento contratual.	legislação, especialmente aquelas constantes dos artigos 5º da Lei Federal nº 11.079/2004, 8º da Lei Estadual nº 9.290/2004 e 23 da Lei Federal nº 8.987/1995, relativas, respectivamente, à publicação de demonstrações financeiras periódicas da concessionária, aos deveres dos usuários do serviço e ao prazo de adimplemento da contraprestação mensal efetiva.

EQUIPE DE AUDITORIA:

NOME	CARGO
Marcos André Sampaio de Matos	Coordenador de Controle Externo
Dêlza Maria Teixeira Matos	Gerente de Auditoria
Heinz Ulrich Ruther	Gerente de Auditoria
Liziane Moreira Lisboa Dórea	Auditora Estadual de Controle Externo
Márcio Maia Valois Costa	Auditor Estadual de Controle Externo
Naila de Souza Nachef	Auditora Estadual de Controle Externo
Newton Nery dos Santos	Auditor Estadual de Controle Externo
Ricardo Dantas de Almeida	Auditor de Contas Públicas

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M5NZCYMTC5

MATRIZ DE RESPONSABILIZAÇÃO
AUDITORIA DE ACOMPANHAMENTO DE CONCESSÕES/PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA

ORDEM DE SERVIÇO Nº 0118/2020
UNIDADE JURISDICIONADA: **Secretaria da Saúde do Estado da Bahia (SESAB)**

ACHADO	RESPONSÁVEL(IS)	PERÍODO DE EXERCÍCIO	CONDUTA	NEXO DE CAUSALIDADE (entre a conduta e o resultado ilícito)	VALOR PASSÍVEL DE DEVOLUÇÃO (R$)
1. Ausência de documentos, desenhos ou memoriais referentes a determinadas especialidades do anteprojeto	Lucas Leonardo Mucarzel Rosa Coordenador de Projetos da Coordenação de Arquitetura em Saúde (SESAB/CEIRF/CAS) CPF: 807.986.675-91 Átila Pinheiro de Souza Coordenador Executivo da Coordenação Executiva de Infraestrutura da Rede Física (SESAB/CEIRF) CPF: 625.001.042-49	22/07/2020 a 06/10/2021	Desenvolver projetos em nível de estudo preliminar, sem incluir documentos, desenhos ou memoriais referentes a determinadas especialidades, necessárias para um detalhamento em nível de anteprojeto.	O desenvolvimento de projetos apenas em nível de estudo preliminar contribuiu para a ausência de documentos, desenhos ou memoriais referentes a determinadas especialidades do anteprojeto, acarretando uma imprecisão na caracterização do objeto a ser licitado, bem como aumento das incertezas nas estimativas de custo, em desrespeito ao disposto no § 4º do art. 10 da Lei Federal nº 11.079/2004.	Não se aplica

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M5NZCYMTC5

ACHADO	RESPONSÁVEL(IS)	PERÍODO DE EXERCÍCIO	CONDUTA	NEXO DE CAUSALIDADE (entre a conduta e o resultado ilícito)	VALOR PASSÍVEL DE DEVOLUÇÃO (R$)
2. Insuficiência de dados no detalhamento do orçamento de obras estimado para a licitação	Lucas Leonardo Mucarzel Rosa Coordenador de Projetos da Coordenação de Arquitetura em Saúde (SESAB/CEIRF/CAS) CPF: 807.986.675-91 Átila Pinheiro de Souza Coordenador Executivo da Coordenação Executiva de Infraestrutura da Rede Física (SESAB/CEIRF) CPF: 625.001.042-49	22/07/2020 a 06/10/2021	Utilizar, essencialmente, metodologia expedita, baseada em índices, a exemplo do Custo Unitário Básico (CUB), no processo de elaboração do orçamento estimado da licitação, sem o devido detalhamento e precisão; Elaborar planilhas orçamentárias apenas com a identificação, descrição e valor total das etapas de cada uma das obras, sem apresentar a memória de cálculo dos preços adotados e sem adentrar no detalhamento ou informar os quantitativos e valores de cada serviço.	A utilização de metodologia expedita e a elaboração de planilhas orçamentárias pouco detalhadas contribuiu para reduzir a precisão no cálculo do custo estimado da obra em relação ao seu custo final, acarretando o descumprimento do art. 10, § 4º da Lei Federal nº 11.079/2004, além de riscos e eventuais prejuízos para as partes envolvidas na licitação.	Não se aplica

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M5NZCYMTC5

ACHADO	RESPONSÁVEL(IS)	PERÍODO DE EXERCÍCIO	CONDUTA	NEXO DE CAUSALIDADE (entre a conduta e o resultado ilícito)	VALOR PASSÍVEL DE DEVOLUÇÃO (R$)
3. Vulnerabilidades das premissas para definição da contraprestação	Camila Aguiar Silva Diretora de Operações da Empresa Baiana de Ativos S.A (BAHIAINVESTE) CPF: 808.756.885-00	22/07/2020 a 06/10/2021	Diretores da BAHIAINVESTE: elaborar e apresentar à SESAB o Estudo de Viabilidade Econômico-Financeira (EVEF), bem como a planilha de modelagem, documentos nos quais se demonstrou o cálculo da Taxa Interna de Retorno (TIR) e o fluxo de caixa do projeto. Empresa Planisa: elaborar o Orçamento Operacional Gradual – versão 4.0 – março 2021. SESAB/CEMPSS: validar os dados do Orçamento Operacional Gradual no evento 00028918296 no processo 019.4979.2020.0076549-86.	A escolha, quando do cálculo da TIR, de parâmetros divergentes da recomendação doutrinária ou pouco usuais em modelagem de PPP elevou seu percentual. Ademais, a elaboração do EVEF e correspondente planilha de modelagem sem a inclusão da referência para os parâmetros de prazo do capital de giro gerou insegurança quanto aos valores lançados no fluxo de caixa. Quanto ao orçamento operacional, o envio de dados com fundamentação incompleta por parte da SESAB e posterior validação no âmbito do próprio órgão prejudicaram a fundamentação de parte das premissas utilizadas na definição dos custos da futura parceria. No geral, tais aspectos impactaram o valor de contraprestação máxima definido como critério de julgamento das propostas para o certame (art. 12, II, “a” da Lei Federal nº 11.079/2004).	Não se aplica
	Ataíde Lima de Oliveira Diretor de Administração e Finanças da Empresa Baiana de Ativos S.A (BAHIAINVESTE) CPF: 078.046.285-87				
	Planisa – Planejamento e Organização de Instituições de Saúde Ltda. CNPJ: 58.921.792/0001-17				
	Edilene Oliveira dos Santos Diretora da Coordenação de Monitoramento de Prestação de Serviços de Saúde (SESAB/CEMPSS) CPF: 395.017.445-15				

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M5NZCYMTC5

ACHADO	RESPONSÁVEL(IS)	PERÍODO DE EXERCÍCIO	CONDUTA	NEXO DE CAUSALIDADE (entre a conduta e o resultado ilícito)	VALOR PASSÍVEL DE DEVOLUÇÃO (R$)
4. Insuficiência de evidenciação do impacto da PPP sobre metas fiscais	Fábio Vilas-Boas Pinto Secretário da Saúde CPF: 384.411.955-87	22/07/2020 a 04/08/2021	SAEB: deflagrar o procedimento licitatório sem a observação de todas as condicionantes legais. SEPLAN: inobservar do requisito legal quando da manifestação do órgão nos autos a respeito da compatibilidade do projeto à LDO. Secretaria Executiva de PPP: revisar os aspectos financeiros da estruturação do projeto, quando da emissão dos seus pareceres técnicos, tendo permitido que o requisito permanecesse ausente.	A inobservância do requisito para a abertura do certame contribuiu para a insegurança quanto à adequabilidade da PPP às metas traçadas na LDO/2021 e configurou o descumprimento do art. 10, I, “b” da Lei Federal de PPP, bem como do art. 16, § 2º da Lei Complementar nº 101/2000.	Não se aplica
	Isabella Paim Andrade Chefe de Gabinete da Secretaria do Planejamento CPF: 780.384.805-20	22/07/2020 a 04/05/2021			
	Rogério de Faria Princhak Secretário Executivo de PPP CPF: 185.559.855-87	22/07/2020 a 07/02/2021			
	Priscila Romano Pinheiro Secretária Executiva de PPP em Exercício CPF: 799.630.805-53	08/02/2021 a 06/10/2021			

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M5NZCYMTC5

ACHADO	RESPONSÁVEL(IS)	PERÍODO DE EXERCÍCIO	CONDUTA	NEXO DE CAUSALIDADE (entre a conduta e o resultado ilícito)	VALOR PASSÍVEL DE DEVOLUÇÃO (R$)
5. Fragilidade na motivação para exclusão das receitas acessórias do modelo financeiro	Michael do Carmo Silva Diretor da Diretoria de Gestão de Unidades Consorciadas e em Parceria Público-Privada (SESAB/DGECOP) CPF: 046.660.615-09	22/07/2020 a 06/10/2021	SESAB: avaliar as receitas acessórias dos contratos vigentes no órgão, que orientaram a decisão de exclusão de tais receitas do modelo financeiro da PPP. BAHIAINVESTE: elaborar e apresentar à SESAB o Estudo de Viabilidade Econômico-Financeira (EVEF), bem como a planilha de modelagem, documentos nos quais as receitas acessórias foram desconsideradas. Secretaria Executiva de PPP: revisar o EVEF e, consequentemente, ratificar a premissa adotada.	Sem a inclusão de tais receitas no fluxo de caixa, a despeito da previsibilidade conferida na Minuta do Contrato e da necessidade, conforme art. 11, parágrafo único da Lei Federal nº 8.987/1995, de considerá-las para aferição do equilíbrio econômico-financeiro inicial da parceria, a contraprestação não pôde ser reduzida.	Não se aplica
	Camila Aguiar Silva Diretora de Operações da Empresa Baiana de Ativos S.A (BAHIAINVESTE) CPF: 808.756.885-00				
	Ataíde Lima de Oliveira Diretor de Administração e Finanças da Empresa Baiana de Ativos S.A (BAHIAINVESTE) CPF: 078.046.285-87				
	Rogério de Faria Princhak Secretário Executivo de PPP CPF: 185.559.855-87	22/07/2020 a 07/02/2021			
	Priscila Romano Pinheiro Secretária Executiva de PPP em Exercício CPF: 799.630.805-53	08/02/2021 a 06/10/2021			

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M5NZCYMTC5

ACHADO	RESPONSÁVEL(IS)	PERÍODO DE EXERCÍCIO	CONDUTA	NEXO DE CAUSALIDADE (entre a conduta e o resultado ilícito)	VALOR PASSÍVEL DE DEVOLUÇÃO (R$)
6. Inconsistência das premissas adotadas no cálculo do *Value For Money*	Edilene Oliveira dos Santos Diretora da Coordenação de Monitoramento de Prestação de Serviços de Saúde (SESAB/CEMPSS) CPF: 395.017.445-15 Itana Carvalho Laudano Assistente Administrativo da Coordenação de Monitoramento de Prestação de Serviços de Saúde (SESAB/CEMPSS) CPF: 036.735.065-36	22/07/2020 a 06/10/2021	Elaborar os estudos que avaliaram os custos do modelo de "obra pública", designado Comparador do Setor Público (CSP), com utilização de 264 leitos em vez de 260 para a etapa 1 da operação do Hospital Metropolitano. Reapresentar tais estudos, cujo valor original era de R$15.768.198,49, com aumento para R$35.075.074,17, decorrente de reavaliação do gasto com pessoal, sendo que o último valor serviu de referência para o certame.	O nº de leitos foi apresentado com equívoco, que aumentou o CSP em até 1.5%. Com relação ao custo com pessoal, o aumento de quase R$20 milhões no CSP (122,44%), a partir da premissa de que todos os funcionários seriam estatutários – hipótese não condizente com a realidade da unidade hospitalar de referência –, gerou um Valor Presente Líquido para o modelo de "obra pública" superior ao modelo de PPP, de modo que não restou justificada a vantajosidade da parceria, tal como preceituam o art. 10, I, "a" da Lei Federal nº 11.079/2004 e o art. 3º, II da Lei Estadual nº 9.290/2004.	Não se aplica
7. Falta de atualização dos estudos e procedimentos relativos ao licenciamento ambiental	Lucas Leonardo Mucarzel Rosa Coordenador de Projetos da Coordenação de Arquitetura em Saúde (SESAB/CEIRF/CAS) CPF: 807.986.675-91 Átila Pinheiro de Souza Coordenador Executivo da Coordenação Executiva de Infraestrutura da Rede Física (SESAB/CEIRF) CPF: 625.001.042-49	22/07/2020 a 06/10/2021	Deixar de proceder à atualização dos estudos e procedimentos relativos ao licenciamento ambiental referentes à proposta de ampliação, tendo em vista que a documentação apresentada é relativa à época da implantação do Hospital Metropolitano.	A falta de atualização dos estudos e procedimentos relativos ao licenciamento ambiental, tal como determinam o art. 10 da Lei Federal nº 6.938/1981 e os arts. 38 e 42 da Lei Estadual nº 10.431/2006, eleva o risco de o projeto ser concluído sem a devida licença, gerando prejuízos no caso de o órgão ambiental, ao ser consultado, manifestar-se pela inviabilidade ambiental da obra ou pela imposição de condicionantes bastante onerosas.	Não se aplica

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M5NZCYMTC5

ACHADO	RESPONSÁVEL(IS)	PERÍODO DE EXERCÍCIO	CONDUTA	NEXO DE CAUSALIDADE (entre a conduta e o resultado ilícito)	VALOR PASSÍVEL DE DEVOLUÇÃO (R$)
8. Ausência de cláusulas contratuais exigidas em lei	Paulo Moreno Carvalho Procurador Geral do Estado CPF: 359.266.005-53	22/07/2020 a 06/10/2021	Aprovar (PGE) e encaminhar para licitação (Secretário) minuta de contrato com ausência de cláusulas contratuais exigidas na forma da legislação, quais sejam: deveres dos usuários dos serviços; exigência da publicação de demonstrações financeiras periódicas da concessionária; e prazo de pagamento.	A ausência dos elementos observados pela Auditoria no futuro contrato contraria os artigos 23, VI e XIV, da Lei Federal nº 8.987/1995; 8º da Lei Estadual nº 9.290/2004; 6º, §5º, 8º, XXXIV, 79, XI, "a", 154, V e 155, V da Lei estadual no 9.433/05 5º, o que diminui a segurança jurídica do instrumento a assinar.	Não se aplica
	Fábio Vilas-Boas Pinto Secretário da Saúde CPF: 384.411.955-87	22/07/2020 a 04/08/2021			

EQUIPE DE AUDITORIA:

NOME	CARGO
Marcos André Sampaio de Matos	Coordenador de Controle Externo
Dêlza Maria Teixeira Matos	Gerente de Auditoria
Heinz Ulrich Ruther	Gerente de Auditoria
Liziane Moreira Lisboa Dórea	Auditora Estadual de Controle Externo
Márcio Maia Valois Costa	Auditor Estadual de Controle Externo
Naila de Souza Nachef	Auditora Estadual de Controle Externo
Newton Nery dos Santos	Auditor Estadual de Controle Externo
Ricardo Dantas de Almeida	Auditor de Contas Públicas

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M5NZCYMTC5

Quadro de Assinaturas

Este documento foi assinado eletronicamente por:

Marcos Andre Sampaio de Matos
Coordenador de Controle Externo - Assinado em 30/12/2021

Delza Maria Teixeira Matos
Gerente de Auditoria - Assinado em 30/12/2021

Marcio Maia Valois Costa
Líder de Auditoria - Assinado em 30/12/2021

Liziane Moreira Lisboa Dorea
Líder de Auditoria - Assinado em 30/12/2021

Naila de Souza Nachef
Auditor Estadual de Controle Externo - Assinado em 30/12/2021

Ricardo Dantas de Almeida
Auditor de Contas Públicas - Assinado em 30/12/2021

Heinz Ulrich Ruther
Gerente de Auditoria - Assinado em 30/12/2021

Newton Nery dos Santos
Auditor Estadual de Controle Externo - Assinado em 30/12/2021

Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço
https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: M5NZCYMTC5