

31/12/2016) ou quem o substituir, conforme DECISÃO PL-TCE n.º 59/2017, de 22 de fevereiro de 2017, que decidiu conhecer e considerar improcedente a representação por perda de objeto; e que atenda às recomendações constantes no Relatório de Instrução n.º 10431/2016/UTCEX2/TCE, com o objetivo de evitar, em exercícios futuros, as impropriedades constatadas no Processo n.º 12.999/2016-Denúncia/Representação, referente ao Pregão Eletrônico n.º 54/2016; determinar o apensamento dos autos às contas anuais da Secretaria de Estado da Saúde, exercício financeiro 2016 (Seção II, item 9.1, do Relatório de Instrução n.º 1796/2019-UTCEX3/SUCEX10 e Item 3.1 do R1 n.º 10431/2016-UTCEX3/SUCEX7/ DECISÃO PL-TCE n.º 59/2017);

e) determinar o aumento do débito decorrente da alínea “b” deste Acórdão, na data do efetivo pagamento, quando realizado após o seu vencimento, com base nos acréscimos legais incidentes no caso de mora dos créditos tributários do Estado do Maranhão, calculados a partir da data do vencimento;

f) enviar à Procuradoria-geral do Estado, para os fins legais, em cinco dias, após o trânsito em julgado, uma via deste Acórdão e demais documentos necessários ao eventual ajuizamento de ação de cobrança da multa ora aplicada, no montante de R\$ 600,00 (seiscentos reais), tendo como devedor o Senhor Marcos Antônio Barbosa Pacheco (Secretário de Estado da Saúde, no período de 01/01 a 28/04/2016).

Presentes à sessão os Conselheiros Raimundo Nonato de Carvalho Lago Júnior (Presidente), Raimundo Oliveira Filho, Álvaro César de França Ferreira, João Jorge Jinkings Pavão, Edmar Serra Cutrim, José de Ribamar Caldas Furtado, Joaquim Washington Luiz de Oliveira, os Conselheiros-Substitutos Antônio Blecaute Costa Barbosa (Relator), Melquizedeque Nava Neto e Osmário Freire Guimarães e o Procurador-Geral Paulo Henrique Araújo dos Reis, membro do Ministério Público de Contas.

Publique-se e cumpra-se.

Sala das Sessões do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão, em São Luís, 29 de abril de 2020.

Conselheiro Raimundo Nonato de Carvalho Lago Júnior

Presidente

Conselheiro-Substituto **Antônio Blecaute Costa Barbosa**

Relator

Paulo Henrique Araújo dos Reis

Procurador-Geral Contas

Assinado eletronicamente por:

Antonio Blecaute Costa Barbosa

Relator

2eb1e8213f48832c5ffb4f9324e6d67c

Raimundo Nonato de Carvalho Lago Júnior

Presidente

9dbd88cfe0080ab6cfl30de0056c634b

Paulo Henrique Araújo do Reis

Procurador de Contas

c40b009af7d9f17b9ed5831c837aecdb

Processo nº 11441/2017-TCE/MA

Natureza: Denúncia

**Denunciante:** Ricardo Jorge Murad, brasileiro, CPF nº 100.312.433-04, domiciliado na Av. Ivar Saldanha, nº 139, CEP nº 65.065-485, Olho D'água, São Luís/MA.

**Denunciado:** Flávio Dino de Castro e Costa, brasileiro, Governador do Estado do Maranhão, CPF nº 377.156.313-53, domiciliado no Palácio dos Leões, Av. Pedro II, S/N, Centro, São Luís/MA; Marcos Antonio Barbosa Pacheco, brasileiro, Secretário de Estado da Saúde, CPF nº 236.569.133-15, domiciliado na Av. Pedro II, S/N, Centro, São Luís/MA; Carlos Eduardo de Oliveira Lula, brasileiro, Secretário de Estado da Saúde, CPF nº 912.886.063-20, domiciliado na Av. Prof. Carlos Cunha, S/N, Jaracaty, São Luís/MA; Clayton Noletto Silva, brasileiro, Secretário de Estado da Infraestrutura, domiciliado na Av. Jerônimo de Albuquerque, S/N, Edf. Clodomir Milet, 3º andar, Calhau, São Luís/MA

**Relator:** Conselheiro Joaquim Washington Luiz de Oliveira

Denúncia formulada pelo Senhor Ricardo Jorge Murad em desfavor de S. Ex<sup>o</sup> o Governador do Estado do Maranhão Senhor Flávio Dino de Castro e Costa, do Senhor Marcos Antonio Barbosa Pacheco, Secretário de Estado da Saúde, do Senhor Carlos Eduardo de Oliveira Lula, Secretário de Estado da Saúde e do Senhor Clayton Noletto Silva, Secretário de Estado da Infraestrutura. Pedido de concessão de medida cautelar. Ausência dos requisitos autorizadores da medida cautelar pleiteada. No mérito pela Improcedência da denúncia. Juntar as Contas da Secretaria de Estado da Saúde.

### RELATÓRIO

Trata-se de denúncia com pedido de medida cautelar formulada pelo Senhor Ricardo Jorge Murad, com arrimo no art. 265, do Regimento Interno do TCE/MA, c/c os arts. 51 e 75, *caput*, e § 6º, da Lei Orgânica do TCE/MA em face de pretensa violação às normas de direito administrativo.

- Em apertada síntese, aduz o denunciante que iniciou sua gestão à frente da Secretaria de Estado da Saúde em abril de 2009, lançando o programa "Saúde é Vida" com diversas ações planejadas e dentre elas a reforma e ampliação do Hospital Dr. Carlos Macieira, imóvel de propriedade do Fundo Estadual de Pensão e Aposentadoria do Estado do Maranhão (FEPA), cuja administração, à época, era da Secretaria de Estado de Administração e Previdência Social (SEAPS).
- Com a finalidade de integrar a estrutura física do Hospital Dr. Carlos Macieira no programa "Saúde é Vida" o denunciante informou que encaminhou ofício ao titular da Secretaria de Estado de Administração e Previdência Social (SEAPS) requerendo a desvinculação do citado hospital e sua incorporação ao sistema de saúde do Estado, igualando-o aos demais hospitais da rede estadual, com o propósito de oferecer serviços médicos de alta complexidade aos beneficiários do Sistema Único de Saúde, e para tanto restou celebrado o Convênio nº 02/2009/ASSEJUR/SEAPS.
- O Conselho Superior do Fundo Estadual de Pensão e Aposentadoria (CONSUP) deliberou pela **desafetação** e **cessão** de uso do referido imóvel à Secretaria de Estado da Saúde (Resolução/CONSUP nº 001/2011, de 05 de maio de 2011).
- Alude ainda o denunciante que com o advento do novo programa de governo (Lei nº 9.711/2012), o programa "Viva Maranhão" incorporou, no âmbito da saúde, parte daquilo previsto pelo programa "Saúde é Vida", notadamente a transformação do Hospital Dr. Carlos Macieira em uma unidade de saúde de alta complexidade, que além das reformas necessárias na atual estrutura responsabilizar-se-ia pela sua ampliação com a construção, em terreno próprio do Estado, de um anexo capaz de dar suporte ao prédio principal, e onde seriam construídos leitos que serviriam de retaguarda para este último.
- Por tratar-se de programa financiado com recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Social (BNDES), o projeto de reforma e ampliação se submetterá às condições do programa de governo, com acompanhamento exercido pela Unidade Executora do Programa Viva Maranhão – UEP e pelo Núcleo Estadual de Gestão do Programa de Financiamento do BNDES, tudo em consonância com os Decretos nº 28.212/2012 e 28.855/2013.
- Com esses esclarecimentos iniciais o denunciante informou que atendendo as diretrizes do novo programa de governo deu início à fase de licitação e posterior contratação de empresa de engenharia para a realização da obra, que ao final culminou com a celebração do contrato nº 132/2014/SES com vigência prevista para o período de 27 de maio de 2014 a 21 de julho de 2015, com a entrega à contratada em 02 de junho de 2014 da ordem de serviço e com a liberação pela Secretaria de Estado do Meio Ambiente da respectiva licença ambiental em 26 de agosto de 2014.
- Alega ainda o denunciante, que em 19 de junho de 2015, o então Secretário de Estado da Saúde, Senhor Marcos Antônio Barbosa Pacheco autorizou a realização do primeiro termo aditivo ao contrato sem qualquer alteração do seu objeto e restrito à prorrogação de prazo.
- Continuando, o denunciante informou que no portal do Governo do Estado do Maranhão disponível na rede mundial de computadores, constou matéria jornalística, datada de 27 de outubro de 2015, divulgando o início da construção de um novo Hospital do Servidor (<http://www.ma.gov.br/governo-do-estado-inicia-construcao-do-novo-hospital-do-servidor>), a ser construindo "*coincidentalmente no mesmo prédio onde já havia se iniciado as obras de construção do Anexo do Hospital de Alta Complexidade Dr. Carlos Macieira*", conforme contemplado no contrato nº 132/2014/SES, e que, por sua vez, lhe restou evidente que o Governo do Estado, "*em vez de licitar previamente a realização do anunciado Hospital do Servidor Estadual, decidiu, de forma ilegal, afastar-se da obrigatoriedade de manter o projeto inicialmente licitado com vistas à ampliação do hospital Dr. Carlos Macieira, e alterou completamente o objeto do contrato nº 132/2014/SES numa flagrante caracterização de violação ao art. 66 da Lei nº 8.666/93 e ao princípio da inalterabilidade do objeto contratual*".
- Por fim, em 19 de fevereiro de 2016, o Secretário de Saúde autorizou a realização do segundo termo aditivo, o qual, segundo a denúncia, se restringiu novamente à prorrogação do prazo, inobstante a empresa contratada ter solicitado o segundo termo aditivo em face de alterações decorridas na concepção do projeto executivo, como se depreende da leitura dos diversos despachos os quais o denunciante teve acesso e que se encontram acostados à presente denúncia.
- Ao final, pleiteia a concessão de medida cautelar com vistas a determinar a imediata suspensão das obras de construção do anunciado Hospital do

Assinado eletronicamente pelo Conselheiro Joaquim Washington Luiz de Oliveira em 06/02/2020.

Servidor, e a continuação da execução do objeto licitado que culminou no Contrato nº 132/2014/SES, que prevê a ampliação (construção do anexo) do Hospital Dr. Carlos Macieira com 204 leitos, nos termos do projeto original.

12. Requer ainda o denunciante, que seja determinada a imediata realização de fiscalização junto a Secretaria de Estado da Saúde e à Secretaria de Estado da Infraestrutura, com vistas à verificação de cumprimento do objeto pactuado no bojo do contrato nº 132/2014/SES, e com vistas à verificação de legalidade das obras de construção do Hospital do Servidor, cujo local de funcionamento anunciado pelo Governo do Estado é o mesmo do Anexo do Hospital Dr. Carlos Macieira.

13. Finalmente, requer que seja oficiado ao Ministério Público de Contas para que exerça sua *opinio actio* quanto à suposta ilegalidade apresentada na presente denúncia e que por fim, uma vez comprovada as ilegalidades que sejam aplicadas as sanções administrativas descritas no Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão.

É o relatório

#### FUNDAMENTAÇÃO

14. Antes de tudo, convém afirmar que em decisão monocrática desta Relatoria, proferida em 11 de abril de 2018, e ratificada pelo Plenário deste Egrégio Tribunal de Contas (Decisão PL-TCE/MA nº 117/2018) conheci da denúncia formulada, no entanto indeferir o requerimento de medida cautelar pleiteada por entender ausentes os pressupostos autorizadores da tutela requerida, nos termos do art. 75, da Lei nº 8.258/2005, razão pela qual foi impresso ao presente processo o rito comum próprio deste Tribunal.

15. Em atenção aos princípios do contraditório e da ampla defesa previstos na Constituição Federal (art. 5º, inciso LV), os responsáveis foram citados por meio dos ofícios de citação nº 87/2018/GCONS/JWLO a 90/2018/GCONS/JWLO para, no prazo de 30 dias, apresentarem alegações de defesa e/ou razões de justificativas relativas à denúncia formulada.

Apresentada as alegações de defesa e/ou razões justificativas a Unidade Técnica emitiu o Relatório de Instrução nº 18082/2018, colacionado aos autos a seguinte proposta de encaminhamento:

#### “ 4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

*Diante do exposto, e considerando que os elementos constantes dos autos versam sobre possíveis ilegalidades relativa a contrato em execução, sugere-se, com fulcro no art. 153, VII do Regimento Interno desta Corte de Contas:*

*a) o conhecimento da presente Representação, nos termos regimentais, uma vez que atende aos requisitos de admissibilidade estabelecidos nos art. 40 e seguintes da Lei Orgânica desta Corte de Contas;*

*b) o envio dos autos à Unidade Técnica de Controle Externo responsável pelo controle concomitante, nos termos dos arts. 4º, §3º; art. 5º e art. 6º da Portaria nº 278/2017-TCE/MA;*

*c) Seja determinada inspeção in loco para constatar se os serviços de reforma e construção que estão sendo executados se coadunam ao processo de contratação sob análise, conforme previsto no art. 258, parágrafo único do RITCE/MA.*

É o relatório.”

16. O Ministério Público de Contas se manifestou mediante o Parecer nº 1270/2017-GPROC3, da lavra do Procurador Paulo Henrique Araújo dos Reis, opinando pelo arquivamento dos autos da denúncia, nos termos que adiante se transcrevem para uma melhor clareza:

*“Trata os presentes autos de DENÚNCIA formulada pelo Senhor RICARDO JORGE MURAD em desfavor do GOVERNO DO ESTADO DO MARANHÃO, representada nestes autos pelo Excelentíssimo Senhor Governador FLÁVIO DINO DE CASTRO, em face de supostas irregularidades na execução do Contrato nº 132/2014-SES, que segundo alega na peça ora examinada, o Contrato seria originariamente destinado a construção do anexo ao Hospital Dr. Carlos Macieira, sendo alterado o objeto passando a ser de construção do novo Hospital do Servidor. Aduz ainda que ha divergências do projeto arquitetônico licitado em relação ao projeto arquitetônico atual.*

*Em juízo prévio de admissibilidade, o Conselheiro Relator Joaquim Washington Luiz de Oliveira concluiu pelo recebimento da denúncia. Na mesma oportunidade, o mencionado Conselheiro considerou prejudicada a medida cautelar por entender ausentes os pressupostos autorizadores da tutela requerida, nos termos do art. 75 da Lei nº 8.258/2005.*

*Em seguida, o Governo do Estado, Sr. FLÁVIO DINO DE CASTRO, foi regularmente citado, ocasião em que apresentou defesa e rebateu a denúncia destacando, em síntese, que a simples denominação da obra não tem o condão de lhe atribuir uma destinação, somente com o ato de afetação é que se poderia falar em destinação pública. Atesta ainda a DEFESA que objeto da denúncia não se encontra ainda afetada a nenhuma finalidade pública. A destinação predeterminada pelo instrumento contratual é que no imóvel objeto de construção deverá funcionar uma unidade hospitalar em conformidade com os projetos respectivos.*

*Portanto, as ponderações levantadas pela defesa são suficientemente robustas para ensejar o arquivamento dos autos. Em outras palavras, as questões centrais que embasaram a presente denúncia foram esclarecidas a contento pela defesa. De outro lado, não se pode perder de vista que eventuais irregularidades advindas do Contrato 132/2014-SES, realizado pelo governo do Estado, será analisado ordinariamente na prestação de contas anual da respectiva Secretaria, sem prejuízo, portanto, do controle externo exercido por esta corte de contas.*

*Dito isto, pugna-se pelo arquivamento dos autos.”*

17. Inobstante a proposta de encaminhamento manifestada pela Unidade Técnica esse Relator quando do indeferimento da medida cautelar pleiteada nos

Assinado eletronicamente pelo Conselheiro Joaquim Washington Luiz de Oliveira em 06/02/2020.

autos se manifestou no sentido de afirmar que a denúncia versava sobre fatos originários de uma contratação realizada no ano de 2014, aditivada nos exercícios de 2015 e 2016, que ainda repercutiria nos exercícios de 2017, 2018 e 2019, e que por óbvio, seu objeto se encontra na iminência de ser entregue à coletividade, tão carente de obras estruturantes e que, quer seja entregue nos moldes do originalmente programado pelo Governo anterior (contrato nº 132/2014/SES), quer nos moldes do atual Governo, descritos na denúncia (um novo hospital), servirá para diminuir o déficit de leitos disponíveis a população, melhorando a prestação dos serviços de saúde entregues à coletividade, sendo essa, ou restrita aos servidores do Estado ou toda a população atendida pelo Sistema Único de Saúde.

18. De mais a mais, a Lei nº 13.655/2015, lei de introdução as normas de direito brasileiro, como fonte subsidiária e supletiva dos processos administrativos, implicou consequências diretas na forma de atuar de magistrados, ministros, desembargadores e conselheiros e a simples motivação legal para aplicação de sanções, sem considerar as circunstâncias fáticas que motivam uma conduta, não mais atende à fundamentação como comando constitucional, sendo hodiernamente, de suma importância que a motivação daqueles que julgam ou controlam os atos jurídicos, leve em conta as circunstâncias fáticas do caso concreto, bem como àquelas envolvidas à figura do próprio agente que praticou a conduta, pois só assim, teremos julgamentos consentâneos com a realidade.

19. Nesse ponto, certo é que o objeto da representação encontra-se em vias de conclusão, e qualquer determinação por parte do Egrégio Tribunal de Contas do Estado do Maranhão para anular ou suspender a execução do contrato, como quer o representante, causará, certamente, danos irremediáveis à sociedade.

20. Em face disso, tenho por bem julgar improcedente a presente representação, assim como se proceda o seu apensamento às respectivas contas, com fundamento no capitulado na parte final do inciso II, do art. 50, da Lei Estadual nº 8.258/2005.

#### **DECISÃO**

23. Diante do exposto e tendo em vista as razões esposadas pela Unidade Técnica e de acordo com o Parecer do Ministério Público de Contas, VOTO no sentido de que o Egrégio Tribunal de Contas decida por:

- a) conhecer da denúncia, por preencher os requisitos de admissibilidade estabelecidos no art. 40, da Lei nº 8.258/2005;
- b) julgar improcedente a representação formulada pelo Senhor Ricardo Jorge Murad;
- c) informar o denunciante, Senhor Ricardo Jorge Murad, a improcedência da representação formulada junto a esse Tribunal de Conas;

É como voto.

SALA DAS SESSÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO MARANHÃO, EM SÃO LUÍS, 05 DE FEVEREIRO DE 2020

**Conselheiro** Joaquim Washington Luiz de Oliveira

**Relator**

**Processo nº 8003/2018-TCE/MA**

**Natureza:** Outros processos, em que haja necessidade de decisão colegiada pelo Tribunal de Contas

**Subnatureza:** Requerimento

**Exercício financeiro:** 2018

**Requerente:** Pedro Fernandes Ribeiro, ex-Secretário de Estado de Educação, CPF nº 062.357.603-10

**Advogado:** Marco Antonio Brito Castro, OAB/MA nº 6.840

**Assunto:** Inclusão indevida do nome do requerente na lista dos responsáveis por contas com parecer prévio pela desaprovação ou julgadas irregulares nos últimos oito anos entregue à Justiça Eleitoral

**Ministério Público de Contas:** Procuradora Flávia Gonzalez Leite

**Relator:** Conselheiro-Substituto Melquizedeque Nava Neto

Inclusão indevida do nome do Senhor Pedro Fernandes Ribeiro, ex-Secretário de Estado de Educação, na lista enviada à Justiça Eleitoral contendo os nomes dos responsáveis por contas com parecer prévio pela desaprovação ou julgadas irregulares nos últimos oito anos. Reconhecimento do erro. Determinação para excluir da lista o nome do requerente e emitir em nome dele nova certidão negativa de contas julgadas irregulares.

### DECISÃO PL-TCE Nº 282/2018

Vistos, relatados e discutidos estes autos, que tratam de requerimento apresentado pelo Senhor Pedro Fernandes Ribeiro, ex-Secretário de Estado de Educação, os membros do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão, com fulcro no art. 1º, inciso XXIII, da Lei Estadual nº 8.258, de 6 de junho de 2005 (Lei Orgânica do TCE/MA), em sessão plenária ordinária, por unanimidade, nos termos do relatório e voto do Relator, acolhida a manifestação oral do Ministério Público de Contas, acordam em:

a) conhecer do requerimento, porque apresentado por cidadão brasileiro com legitimidade para tanto e por tratar de questão relacionada à atuação deste Tribunal de Contas;

b) reconhecer o seguinte erro na lista dos responsáveis por contas com parecer prévio pela desaprovação ou julgadas irregulares entregue por este Tribunal de Contas à Justiça Eleitoral: a inclusão indevida do nome do Senhor Pedro Fernandes Ribeiro, CPF nº 062.357.603-10, tendo em vista que ele não é responsável pela falta de prestação de contas do Convênio nº 716/2006-SEDUC, celebrado entre a Secretaria de Estado de Educação e o município de Presidente Vargas, de que trata o Processo nº 5524/2011-TCE/MA, e sim os ex-prefeitos desse município, identificados no Acórdão CS-TCE/MA nº 61/2014;

c) determinar a imediata exclusão do nome do Senhor Pedro Fernandes Ribeiro da referida lista e a emissão de nova certidão negativa de contas julgadas irregulares relativamente a ele.

d) determinar à Coordenaria de Sessões (Coses) que adote providência para que:

d.1) a decisão seja comunicada, com urgência, à Justiça Eleitoral;

d.2) no Sistema de Controle de Processos (SCP) deste Tribunal de Contas o nome do Senhor Pedro Fernandes Ribeiro seja excluído do rol de responsáveis pelas contas de que trata o Processo nº 5524/2011-TCE/MA.

Presentes à sessão os Conselheiros José de Ribamar Caldas Furtado (Presidente), Raimundo Oliveira Filho, Raimundo Nonato de Carvalho Lago Júnior, João Jorge Jinkings Pavão e Joaquim Washington Luiz de Oliveira, os Conselheiros-Substitutos Antônio Blecaute Costa Barbosa, Melquizedeque Nava Neto (Relator) e Osmário Freire Guimarães e a Procuradora Flávia Gonzalez Leite, membro do Ministério Público de Contas.

Publique-se e cumpra-se.

Sala das Sessões do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão, em São Luís, 22 de agosto de 2018.

Conselheiro José de Ribamar Caldas Furtado  
Presidente  
Conselheiro-Substituto Melquizedeque Nava Neto  
Relator  
Flávia Gonzalez Leite  
Procuradora de Contas

Tribunal de Contas do Estado  
CONFERE COM O ORIGINAL  
Em 23/08/2018  
Assinatura

Processo nº 8003/201/-TCE/MA

Natureza: Outros processos, em que haja necessidade de decisão colegiada pelo Tribunal de Contas

Subnatureza: Requerimento

Exercício financeiro: 2018

Requerente: Pedro Fernandes Ribeiro, ex-Secretário de Estado de Educação, CPF nº 062.357.603-10

Advogado: Marco Antonio Brito Castro, OAB/MA nº 6.840

Assunto: Inclusão indevida do nome do requerente na lista entregue por este Tribunal de Contas à Justiça Eleitoral contendo os nomes dos responsáveis por contas com parecer prévio pela desaprovação ou julgadas irregulares nos últimos oito anos

Ministério Público de Contas: Procuradora Flávia Gonzalez Leite

Relator: Conselheiro-Substituto Melquize deque Nava Neto

Requerimento. Aponta a indevida inclusão do nome do requerente na lista dos responsáveis por contas com parecer prévio pela desaprovação ou julgadas irregulares nos últimos oito anos, entregue à Justiça Eleitoral. Pede a exclusão do nome dele da referida lista e a emissão de nova certidão negativa de contas julgadas irregulares.

## RELATÓRIO

Trata-se de requerimento apresentado pelo Senhor Pedro Fernandes Ribeiro, ex-Secretário de Estado de Educação, apontando erro na lista dos responsáveis por contas com parecer prévio pela desaprovação ou julgadas irregulares nos últimos oito anos entregue por este Tribunal de Contas à Justiça Eleitoral, por conter indevidamente o nome dele. Ressalta que esse erro prejudicou o registro da candidatura dele a cargo eletivo.

2 Em resumo, o documento dispõe o seguinte:

Após a consulta da relação de gestores com contas julgadas irregulares enviadas à Justiça Eleitoral na data de 31 de julho de 2018, observou-se que consta o nome do requerente, vejamos: [transcreve os dados]

...o Processo nº 5524/2011, pelo qual ensejou a inclusão INDEVIDA do nome do Sr. Pedro Fernandes Ribeiro refere-se à Tomada de Contas Especial instaurada pela Controladoria Geral do Estado no ano de 2011 para apurar irregularidades decorrentes da execução do Convênio nº 716/2006/SEDUC, celebrado entre a Secretaria de Estado da Educação e a Prefeitura Municipal de Presidente Vargas.

[...] Tomada de Contas já havia sido instaurada muito antes do ingresso do recorrente no cargo de Secretário de Estado, que assumiu a SEDUC no ano de 2012, sendo que o Acórdão nº 61/2014 não imputou qualquer responsabilização ao peticionante quanto às irregularidades na execução do Convênio nº 716/206/SEDUC.

[...]

O equívoco cometido [...] pelo TCE/MA está causando sérios prejuízos à imagem do requerente, em razão da divulgação de várias notícias que inclui o seu nome no "rol de fichas sujas", enviado à Justiça Eleitoral do Maranhão.

Diante do exposto, requeremos a imediate exclusão do nome do Sr. Pedro Fernandes Ribeiro da lista dos gestores com contas julgadas irregulares entregue à Justiça Eleitoral, bem como solicitamos a emissão de nova Certidão Negativa de Contas Irregulares em nome do peticionante.

É o essencial. Passo ao voto.

VOTO

3 Compulsando os autos do Processo nº 5524/2011-TCE/MA, relacionado ao erro apontado pelo requerente, o qual trata da Tomada de Contas Especial nº 216/2010-COGE, relativa ao Convênio nº 716/2006-SEDUC, celebrado entre a Secretaria de Estado de Educação e o município de Presidente Vargas, verificou-se no ato que materializa a decisão da Segunda Câmara deste Tribunal de Contas sobre esse processo – Acórdão CS-TCE nº 61/2014 – o

Assinado eletronicamente pelo Conselheiro-Substituto Melquize deque Nava Neto em 23/08/2018 às 11:42:32.

seguinte:

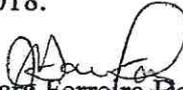
- a) as contas relativas ao convênio foram julgadas irregulares;
- b) quanto à dimensão de natureza indenizatória, foi imputado o débito de R\$ 149.586,52 (cento e quarenta e nove mil, quinhentos e oitenta e seis reais e cinquenta e dois centavos), ao prefeito que representou o município convenente no ato de celebração do convênio, Senhor Raimundo Bartolomeu Santos Aguiar, e ao sucessor imediato dele, Senhor Luiz Gonzaga Coqueiro Sobrinho, devendo responderem solidariamente por essa obrigação, pelo não cumprimento do dever de prestar contas;
- c) no concernente à dimensão de natureza sancionatória:
- c.1) aplicação de multa no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) a os dois ex-prefeitos mencionados acima, para responderem solidariamente, pelo não cumprimento do dever de prestar contas;
- c.2) aplicação de multa no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais) ao Senhor Lourenço José Tavares Vieira da Silva, ex-Secretário de Estado de Educação, autoridade que representou o órgão concedente no ato da celebração do convênio, pelo "descumprimento do dever de promover a apuração dos fatos";
- c.3) aplicação de multa no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais) ao Senhor Pedro Fernandes Ribeiro, ex-Secretário de Estado de Educação, em razão do "descumprimento do dever de promover a apuração dos fatos";
- c.4) aplicação de multa no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais) à Senhora Ana Lúcia Cruz Rodrigues, prefeita do município no exercício financeiro de 2014, em razão "da omissão acerca da apuração dos fatos".
- 4 Ante o alegado pelo requerente, de que no período da realização da tomada de contas especial ele não havia ainda ocupado o cargo de Secretário de Estado de Educação, foi consultado o Diário Oficial do Estado do Maranhão e verificado que o ato de nomeação dele para ocupar o referido cargo foi publicado na edição de 1º de novembro de 2012 (comprovante juntado aos autos). Com isso, caso se levasse em conta apenas que a documentação relativa à tomada de contas especial está contida em processo formado no exercício financeiro de 2011, poder-se-ia considerar que ele nada tem a ver com o caso. Mas não é bem assim.
- 5 Segundo o relatório do Relator do Processo nº 5524/2011 (Conselheiro Raimundo Nonato de Carvalho Lago Júnior), o Relatório de Informação Técnica nº 142/2013 UTCEX03/SUCEX09 revela que o Senhor Pedro Fernandes Ribeiro foi citado para tomar conhecimento da tomada de contas, mas preferiu não se manifestar. Isso levou o Relator a entender que ele "descumpriu o dever de promover a apuração dos fatos"; entendimento esse acolhido pelos membros da Segunda Câmara, conforme o Acórdão CS-TCE/MA nº 61/2014, que, além disso, registra que os membros também concordaram com o Relator no concernente à aplicação da multa de R\$ 2.000,00 (dois mil reais) ao referido ex-gestor.
- 6 Porém, mesmo com a aplicação dessa sanção, ante a falta de empenho com vistas à apuração dos fatos, não é razoável entender que essa suposta omissão tenha o condão de tornar o Senhor Pedro Fernandes Ribeiro responsável direto pela falta da prestação de contas do Convênio nº 716/2006/SEDUC. Ora, o dever de prestar contas de convênios recai sobre aqueles a quem são confiados os recursos destinados à execução do objeto respectivo, por óbvio. Caso se entendesse diferente, que a autoridade responsável por órgão público concedente de convênio também tem o dever de prestar contas dos recursos confiados à autoridade representante do ente convenente, possivelmente essa espécie de avença deixaria de existir, porque dificilmente haveria autoridade pública disposta a ser responsabilizada por falhas e omissões eventualmente cometidas por outro agente público. Vale ressaltar que na discussão sobre o objeto do processo de que se cuida, a representante do Ministério Público de Contas deixou claro que comunga do entendimento firmado logo acima.
- 7 No caso concreto, os recursos foram entregues à autoridade que representa o município convenente, o prefeito de Presidente Vargas, para serem aplicados na educação pública dessa comuna. Portanto, a ele incumbia o dever de prestar contas, e nada fez. Esse dever passou para o sucessor imediato, que também ficou em silêncio, deixando de providenciar a instauração de tomada de contas especial.
- 8 Assim, há de se reconhecer que andou bem o Acórdão CS-TCE/MA nº 61/2014, ao responsabilizar apenas os dois ex-prefeitos do município de Presidente Vargas pelo descumprimento do dever de prestar contas do Convênio e condená-los, de forma solidária, a ressarcir o erário estadual no valor total da avença: R\$ 149.586,52.
- 9 Lamentavelmente, na ação laboral voltada à composição da lista dos responsáveis por contas com parecer prévio pela desaprovação ou julgadas irregulares nos últimos oito anos, entregue recentemente à Justiça Eleitoral, cometeu-se o equívoco de incluir o nome ex-gestor Senhor Pedro Fernandes Ribeiro, o qual, como demonstrado acima, não merecia figurar na referida lista.

Ante o exposto, acolhendo a manifestação oral do Ministério Público de Contas, voto propondo ao Plenário que:

- a) conheça do requerimento, porque apresentado por cidadão brasileiro com legitimidade para tanto e por tratar de questão relacionada à atuação deste Tribunal de Contas;
- b) reconheça o seguinte erro na lista dos responsáveis por contas julgadas irregulares enviada por este Tribunal de Contas à Justiça Eleitoral: a inclusão indevida do nome do Senhor Pedro Fernandes Ribeiro, CPF 062.357.603-10, tendo em vista que ele não é responsável pela falta da prestação de contas do Convênio nº 716/2006-SEDUC, celebrado entre a Secretaria de Estado de Educação e o município de Presidente Vargas, de que trata o Processo nº 5524/2011-TCE/MA, e sim os ex-prefeitos desse município, identificados no Acórdão CS-TCE/MA nº 61/2014;
- c) determine a imediata exclusão do nome do Senhor Pedro Fernandes Ribeiro da referida lista e a emissão de nova certidão negativa de contas julgadas irregulares relativamente a ele;
- d) determine à Coordenaria de Sessões (Coses) que adote providência para que:
- d.1) a decisão seja comunicada, com urgência, à Justiça Eleitoral;
- d.2) no Sistema de Controle de Processos (SCP) deste Tribunal de Contas o nome do Senhor Pedro Fernandes Ribeiro seja excluído do rol de responsáveis pelas contas de que trata o Processo nº 5524/2011-TCE/MA.
- São Luís, 22 de agosto de 2018  
Conselheiro-Substituto Melquizezeque Nava Neto  
Relator

**CERTIDÃO Nº 001/2018-COSES-TCE/MA**

**Certifico** que o Processo nº 8003/2018/TCE/MA, que trata de requerimento formulado pelo Senhor Pedro Fernandes Ribeiro para retificação da lista de responsáveis por contas com parecer prévio pela desaprovação ou julgadas irregulares por este Tribunal nos últimos 8 (oito) anos, entregue à Justiça Eleitoral, foi incluído extraordinariamente para apreciação na pauta da Sessão do Pleno de 22 de agosto de 2018; **Certifico**, ainda, que o Pleno decidiu, por unanimidade, acolhendo voto do Relator, Conselheiro Substituto Melquizedeque Nava Neto, pelo deferimento da solicitação, com a exclusão do nome do requerente da mencionada lista de gestores, referente à anotação do Processo nº 5524/2011/TCE/MA, que trata da Tomada de Contas Especial nº 216/2010-COGE/MA, decorrente da não prestação de contas do Convênio nº 716/2016-SEDUC, em razão de o requerente não figurar como responsável no Acórdão CS-TCE nº 61/2014, que formalizou o julgamento das referidas contas; **Certifico**, por fim, que participaram da discussão/votação do processo acima mencionado os Conselheiros José de Ribamar Caldas Furtado (Presidente), Raimundo Oliveira Filho, Raimundo Nonato de Carvalho Lago Júnior, João Jorge Jinkings Pavão e Joaquim Washington Luiz de Oliveira, os Conselheiros Substitutos Antônio Blecaute Costa Barbosa, Melquizedeque Nava Neto e Osmário Freire Guimarães e a Procuradora de Contas Flávia Gonzalez Leite. Coordenadoria de Sessões do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão. São Luís, 22 de agosto de 2018.

  
Jaciara Ferreira Dantas  
Coordenadora de Sessões do TCE/MA  
Matrícula 6270

Visto em 22/08/2018.

  
Conselheiro **José de Ribamar Caldas Furtado**  
Presidente

  
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO MARANHÃO  
COMITÊ DO COM. O. ORIGINAL  
Em 23/8/2018  
José de Ribamar Caldas Furtado  
Presidente

EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO RELATOR CONSELHEIRO  
JOAQUIM WASHINGTON LUIZ DE OLIVEIRA

PROCESSO Nº	11.441/2017
NATUREZA DO PROCESSO	DENÚNCIA
EXERCÍCIO FINANCEIRO	2018
ENTIDADE	ESTADO DO MARANHÃO/SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE/SECRETARIA DE ESTADO DA INFRAESTRUTURA
RESPONSÁVEL	CARLOS EDUARDO DE OLIVEIRA LULA
RELATOR	JOAQUIM WASHINGTON LUIZ DE OLIVEIRA

**CARLOS EDUARDO DE OLIVEIRA LULA**, brasileiro, casado, advogado, inscrito no CPF nº 912.886.063-20, Advogado, atualmente exercendo o cargo de Secretário de Estado da Saúde do Maranhão, residente e domiciliado à Rua dos Colibris, nº 8, casa 5, Condomínio Atlântico Village, bairro Parque Atlântico, São Luís, Maranhão, neste ato representado por seus advogados *infra-assinado*<sup>1</sup>, vem, tempestivamente, à presença de Vossa Excelência apresentar **DEFESA**, com fundamento no art. 50, IV, da Lei Estadual nº 8.258/2005, para melhor esclarecer as supostas irregularidades narradas na peça inaugural de denúncia apresentada por Ricardo Jorge Murad, com fundamento nas razões de fato e de direito que passa a expor.

<sup>1</sup> Procuração já acostada aos autos.

## I – BREVE SÍNTESE DA REPRESENTAÇÃO

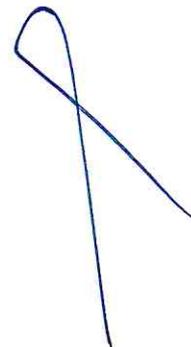
Trata-se de Denúncia, com pedido de medida cautelar, apresentada por Ricardo Jorge Murad em face de Flávio Dino de Castro e Costa, Carlos Eduardo de Oliveira Lula, Marcos Eduardo Barbosa Pacheco e Clayton Noletto Silva, por meio da qual se objetiva suspender a execução das obras de construção de unidade hospitalar que constituem o objeto do Contrato nº 132/2014-SES, bem como obstar a prática de atos de gestão administrativa pela Administração Pública Estadual.

O denunciante motiva seu pleito, em resumo, nos seguintes argumentos: (i) originariamente foi celebrado o Contrato nº 132/2014-SES, que, segundo alega, seria destinado especificamente à construção de anexo ao Hospital Dr. Carlos Macieira, sendo alterado; (ii) teria havido modificação do objeto do referido contrato, que passara a ser de construção do “novo Hospital do Servidor”; (iii) há divergências do projeto arquitetônico licitado em relação ao projeto arquitetônico atual; (iv) teria havido uso de recursos destinados à construção do anexo do Hospital Dr. Carlos Macieira para construir o Hospital do Servidor.

Ao final, requer, a título de medida cautelar, a imediata suspensão das obras de construção do Hospital do Servidor, assim como a continuação da execução do objeto do Contrato nº 132/2014-SES, que prevê a ampliação (construção do anexo) do Hospital Carlos Macieira.

O pedido de medida cautelar foi indeferido por essa Colenda Corte, em decisão do Conselheiro Relator, ratificada pelo Plenário, por entender que não estão presentes os requisitos autorizadores da medida, notadamente em razão da caracterização do *periculum in mora* re-verso (Decisão PL-TCE 117/2018).

É o relato dos fatos, em síntese.



## II – DA TEMPESTIVIDADE

Inicialmente, mister destacar que a defesa em questão **observou o lapso temporal disponibilizado por Vossa Excelência**, em conformidade com a Lei Estadual nº 8.258, de 06 de junho de 2005, que estabelece a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão.

Com efeito, após o recebimento da Citação para apresentação de Defesa, o que ocorreu em **28 de maio de 2018** (A.R. juntado no processo virtual), foi requerida, desde logo, a prorrogação do prazo por mais 30 (trinta) dias em **04 de junho de 2018**, o que foi deferido pelo Eminentíssimo Conselheiro Relator, sendo o prazo derradeiro **para apresentação de defesa no dia 27 de julho de 2018**.

Em razão disso, aplicando a regra disposta no art. 125, *caput*, da Lei Orgânica dessa Colenda Corte<sup>2</sup> e considerando a data do presente protocolo, **é tempestiva a Defesa ora apresentada**.

## III. PRELIMINARMENTE - DA ILEGITIMIDADE DO SECRETÁRIO ESTADUAL DE SAÚDE.

Preliminarmente é importante destacar que não existe nenhuma motivação fáctica ou jurídica que autorize a inclusão do atual Secretário de Estado da Saúde, Carlos Eduardo de Oliveira Lula, no presente processo, uma vez que o mesmo não atuou na qualidade de ordenador de despesas dos recursos financeiros referentes ao Contrato objeto desta denúncia, nem praticou de nenhum ato administrativo no bojo da referida contratação.

<sup>2</sup> Art. 125. Na contagem dos prazos, salvo disposição legal em contrário, **excluir-se-á o dia a que se refere o art. 123 e incluir-se-á o do vencimento.**

Isto porque, o Decreto Estadual nº 31.499 de 16 de fevereiro de 2016 - que teve seus efeitos retroativos à data de **04 de fevereiro de 2016** -, transferiu a competência de execução direta ou indireta de obras e serviços de engenharia em execução no âmbito da Secretaria de Estado da Saúde para a Secretaria Estadual de Infraestrutura – SINFRA. Vejamos o artigo 1º do referido Decreto:

“Art. 1º Fica transferida para a Secretaria de Estado da Infraestrutura - SINFRA a competência para a execução, direta ou indireta, de obras e serviços de engenharia voltados ao atendimento das políticas públicas de educação, saúde e segurança, inclusive as contempladas no Programa Escola Digna e as decorrentes de convênios ou instrumentos congêneres celebrados com órgãos e entidades da administração pública federal.

...  
§2º Os direitos e obrigações decorrentes dos contratos em vigor, cujo objeto esteja contemplado neste Decreto, assim como os processos de contratação em andamento, formalizados no âmbito das Secretarias de Estado da Educação - SEDUC, da Saúde - SES e da Segurança Pública - SSP ficam transferidos à SINFRA.

Art. 5º Fica estabelecido o prazo de **10 (dez) dias**, para adoção das providências a cargo das Secretarias, com vistas à transferência dos direitos e obrigações descritos no §2º do art. 1º deste Decreto.” (grifo nosso)

Diante da obrigação imposta pelo Decreto Estadual supracitado, a Secretaria de Estado da Saúde – SES deu cumprimento à determinação normativa do Governador e

encaminhou todos os procedimentos de execução direta ou indireta referente a obras e serviços de engenharia à Secretaria de Infra-estrutura, dentre estas, todo procedimento que resultou na celebração do Contrato nº 132/2014-SES e suas alterações.

Com efeito, a nomeação de Carlos Lula como Secretário de Estado da Saúde, ocorreu somente em 28 de abril de 2016, como se verifica do Diário Oficial do Estado desta data. Vejamos:

**O GOVERNADOR DO ESTADO DO MARANHÃO, no**  
uso de suas atribuições legais,

**RESOLVE:**

Nomear os integrantes do quadro abaixo para os cargos em comissão da Secretaria de Estado da Saúde, devendo ser assim considerado a partir de 29 de abril de 2016:

D. O. PODER EXECUTIVO		
NOME	CARGO	SÍMBOLO
CARLOS EDUARDO DE OLIVEIRA LULA	Secretário de Estado da Saúde	---
EARLA STELY DA CONCEIÇÃO TRINDADE	Subsecretária de Estado da Saúde	ESOLADO
LIDIA CUNHA SCHRAMM DE SOUSA	Secretário-Adjunto de Assuntos Jurídicos	ESOLADO
LUIS MARCELO VIEIRA ROSA	Secretário-Adjunto da Política de Atenção Primária e Vigilância em Saúde	ESOLADO
LARISSA RIBEIRO CAVALCANTI MORAES	Secretário-Adjunto de Assistência à Saúde	ESOLADO

PALÁCIO DO GOVERNO DO ESTADO DO MARANHÃO,  
EM SÃO LUÍS, 28 DE ABRIL DE 2016, 195ª DA INDEPENDÊN-  
CIA E 128ª DA REPÚBLICA.

FLÁVIO DINO  
Governador do Estado do Maranhão

MARCELO TAVARES SILVA  
Secretário-Chefe da Casa Civil

Ou seja, quando o atual Secretário de Saúde, Carlos Lula, assumiu a titularidade da “pasta”, a execução do Contrato nº 132/2014-SES já havia sido transferido para a SIN-FRA, em atenção ao Decreto Estadual nº 31.499/2016, não havendo, portanto, qualquer

responsabilidade do defendente sobre os fatos narrados na peça de Denúncia, protocolada pelo Ex-Secretário de Saúde do Governo Roseana Sarney, Ricardo Murad.

Ora, percebe-se claramente que o ora defendente foi alçado à condição de representado UNICAMENTE PELO FATO DE OCUPAR O CARGO DE SECRETÁRIO ESTADUAL DE SAÚDE NA ATUALIDADE, sendo “responsável pela burocracia administrativa”, sem que exista nos autos qualquer ato concreto por ele praticado que pudesse ser objeto de auditoria desta Egrégia Corte de Contas, demonstrando a sua ilegitimidade em figurar como Representado na presente Denúncia.

Assim sendo, é necessário que o Tribunal de Contas preserve a cautela que lhe é de estilo, na individualização dos atos administrativos, a fim de evitar manobras políticas de pessoas com interesses escusos, que buscam se valer da respeitável estrutura desta Corte de Contas para buscar vantagens políticas.

Por fim, requer-se o acolhimento da presente preliminar, para considerá-lo parte ilegítima a compor o presente processo e, conseqüentemente, que este Colendo Tribunal exclua o defendente da relação processual, posto que o mesmo não figurou como ordenador de despesa dos recursos referentes a construção do Hospital do Servidor.

#### **IV – RAZÕES PARA O ARQUIVAMENTO DA REPRESENTAÇÃO.**

Subsidiariamente, em nome do princípio da ampla defesa e do contraditório, caso a preliminar acima suscitada não for acolhida pela Egrégia Corte de Contas, *mister* se faz levantar as seguintes questões de mérito:

**IV.1 – Limites da atuação dos Tribunais de Contas. Impossibilidade de controle externo em relação a atos de gestão do Poder Executivo. Discricionariedade Administrativa. Princípio da Separação dos Poderes**

Segundo consta da Denúncia apresentada, teria havido modificação do objeto do Contrato nº 132/2014/SES. Alega o denunciante, inicialmente, que, em meados de outubro/2015, o Governo do Estado teria anunciado o início da construção do novo “Hospital do Servidor”, o que ocorreria no mesmo prédio onde estavam sendo executadas as obras de construção do Anexo do Hospital de Alta Complexidade Dr. Carlos Macieira.

A respeito, mister destacar que no Contrato nº 132/2014-SES consta como objeto contratação de empresa de engenharia para execução de obras de construção de unidade hospitalar, à qual o gestor público à época, ora denunciante, resolveu dar o nome “Ampliação do Hospital Carlos Macieira”, como se extrai da cláusula primeira do referido instrumento contratual.

Ocorre que a simples denominação da obra, ao alvedrio do gestor e sem a **formal** atribuição de finalidade pública, não tem o condão de lhe atribuir uma destinação. Somente com o ato de afetação é que se poderia falar em destinação pública.

Na verdade, o que se extrai dos documentos ora apresentados, inclusive do Contrato nº 132/2014-SES, é que a edificação do imóvel para abrigar unidade hospitalar, objeto da Denúncia em questão, não se encontra **ainda** afetada a nenhuma finalidade pública. A destinação predeterminada pelo instrumento contratual é que no imóvel objeto de construção deverá funcionar unidade hospitalar em conformidade com os projetos respectivos.

Registre-se, por oportuno, que a própria modificação dos projetos<sup>3</sup> - questionada pelo denunciante - fora aprovada pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), órgão financiador dos recursos que custeiam a obra, conforme se evidencia

<sup>3</sup> Sobre a possibilidade de alteração do contrato em razão de modificação dos projetos serão feitas maiores considerações em outro tópico desta Defesa.

das manifestações da Secretaria de Estado da Saúde (SES) e da Secretaria de Estado da Infra-estrutura (SINFRA), bem como do Ofício nº AGS/DEGEP nº 146/17, oriundo do BNDES (em anexo).

A respeito, importante destacar que, para descrever um objeto contratual, nos moldes da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 - que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública - o objeto do contrato deve ser pertinente a obras, serviços, compras, alienações e locações (art. 1º).

*In casu*, verifica-se que o Contrato nº 132/2014/SES tem por objeto a execução de obras de engenharia, concernente à construção de prédio destinado à instalação de unidade hospitalar.

Ora, o fato de ter sido mencionado, como opção do gestor à época (o próprio Denunciante), que o nome da unidade hospitalar seria “Ampliação do Hospital Carlos Macieira” ou “Anexo do Hospital Carlos Macieira” não interfere no objeto contratual, pois, como visto, segundo a Lei de Licitações, o objeto aplicável à situação ora apresentada é execução de obras, que, no caso singular, diz respeito a construção de unidade hospitalar, não importa o nome ou a destinação pública que a Administração Pública venha a lhe conferir após a conclusão do objeto contratado.

Nesse particular tem relevância o instituto da afetação (ou consagração), que significa a atribuição, fática ou jurídica, de determinada finalidade pública (geral ou especial) ao bem público. Os bens públicos afetados são os bens de uso comum do povo e os bens de uso especial.

Sobre o tema da afetação, leciona Diogo de Figueiredo Moreira Neto<sup>4</sup>:

Denomina-se *afetação à destinação fática ou jurídica* de um bem a uma determinada modalidade de *utilização de interesse público*, o que o caracterizará, conforme o caso, ou como um *bem público de uso comum* ou como um *bem público de uso especial*. [...] A afetação dá-se, assim, em dois graus: num primeiro grau, alça-se à categoria de *bem público de uso especial* e, subindo mais um grau, à de *bem público de uso comum*, que é a mais elevada afetação, e, ao reverso, a desafetação, também se dará em dois graus: de bem público de *uso comum* a bem público de *uso especial* e, deste, um grau abaixo, a de bem *dominical*.

É sabido que a afetação pode ocorrer por uma de três formas: (i) lei; (ii) ato administrativo; e (iii) fato administrativo.

No caso, o bem em comento consiste em unidade hospitalar em construção que ainda não se encontra afetado a uma finalidade pública, como já demonstrado.

Entretanto, mesmo que as obras já tivessem sido concluídas e o imóvel público em questão já estivesse afetado a uma finalidade pública, era perfeitamente possível ocorrer a desafetação, instituto do Direito Administrativo que consiste na retirada, fática ou jurídica, da destinação pública anteriormente atribuída ao bem público<sup>5</sup>.

Também se mostra perfeitamente possível a mudança na espécie de afetação de bem que já se encontrava anteriormente afetado.

<sup>4</sup> NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. *Curso de Direito Administrativo*. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 382.

<sup>5</sup> *Afetação e desafetação* são os fatos administrativos dinâmicos que indicam a alteração das finalidades do bem público. Se o bem está afetado e passa a ser desafetado do fim público, ocorre a *desafetação*; se, ao revés, um bem desativado passar a ter alguma utilização pública, poderá dizer-se que ocorreu a *afetação*. (CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 31. ed. São Paulo: Atlas, 2017, p. 1.225).

Desse modo, conclui-se que a finalidade pública a qual o bem será destinado fica restrita à discricionariedade administrativa, vez que se trata de atos de gestão do Poder Executivo Estadual.

É inegável que a atribuição desta ou daquela destinação a um hospital público – ou seja, se a unidade hospitalar irá atender usuários do SUS, exclusivamente servidores públicos e seus dependentes ou, ainda, se será uma unidade híbrida – está circunscrita aos critérios de conveniência e oportunidade do administrador público, que poderá optar por uma dentre diversas soluções igualmente legítimas e conforme a lei.

Assim, a decisão a ser tomada pela Administração Pública Estadual no que concerne à efetiva afetação do bem público em questão não pode se submeter ao controle externo desse Egrégio Tribunal de Contas, sob pena de adentrar no mérito administrativo e ofender o **Princípio da separação dos poderes** (art. 2º da CF/88), exorbitando suas funções constitucionais e interferindo de forma ilegítima nas atribuições do Executivo.

É entendimento assente nas diversas Cortes de Contas Estaduais que estas não possuem competência para se substituir ao Chefe do Poder Executivo na tomada de decisões, tal como pretende o denunciante no presente caso, em que requer a suspensão da execução das obras do Contrato nº 132/2014-SES por suposta modificação no objeto, quando, na verdade, o que houve foi uma decisão do gestor público estadual com vistas à melhor consecução do interesse público.

A título ilustrativo, veja-se os seguintes julgados:

*RECURSO DE AGRAVO CONTRA LIMINAR CONCEDIDA  
PELO DESPACHO Nº 476/14, DO PROCESSO Nº 624373/13,  
CONFIRMADA PELO ACÓRDÃO 255/14, DO TRIBUNAL*

PLENO. CONHECIMENTO E NÃO PROVIMENTO DO PRESENTE RECURSO DE AGRAVO, MANTENDO IN TOTUM A DECISÃO AGRAVADA.

VOTO

(...)

*A eleição da fonte de custeio para o gerenciamento é de competência e do poder discricionário do Município, quanto ao custo Híbrido e taxa de risco, da URBS e Município.*

*Com efeito, não pode o Tribunal de contas decidir, em lugar do Prefeito e Diretor Presidente da URBS quanto à tomada de decisão, por exemplo, de qual rubrica orçamentária será destinada, em caráter suplementar, extraordinário ou adicional para fazer frente as despesas inquinadas de ilegais em sede cautelar.*

(Tribunal de Contas do Estado do Paraná. 772692014. Rel. Nestor Baptista. Tribunal Pleno, Publicação em 07/03/2014) [Grifamos]

#### **PREJULGADO 1676 (TCE/SC)**

1. *É possível o empenhamento mensal do 13º salário, registrando-se o valor nos relatórios de controle de despesa com pessoal do respectivo Poder ou órgão (arts. 18, 54 e 55 da Lei Complementar nº 101/00 - LRF).*

2. *É da discricionariedade administrativa do Chefe de Poder, ou de quem por esse delegado, a decisão de manter conta corrente bancária específica para o saque dos valores correspondentes aos pagamentos do 13º salário.*

3. *A contabilização do empenhamento e pagamento do 13º salário deverá seguir as normas da Lei nº 4.320/64, Portaria Interministerial nº 163/01 e legislação pertinente, conforme o método que melhor atenda às necessidades de registro das operações contábeis aplicadas pela unidade gestora.*

(Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Processo con-05/01005307. Parecer cog-434/05. Decisão 1908/2005. Origem: Câmara Municipal de Canoinhas. Rel. Cons. Otávio Gilson dos Santos. Sessão de 27/07/2005) [Grifamos]

No mesmo sentido é o entendimento do Supremo Tribunal Federal, como se vê a seguir:

**MANDADO DE SEGURANÇA. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL NO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNLÃO. DETERMINAÇÃO DE RENOVAÇÃO DO PROCEDIMENTO DE LICITAÇÃO.**

*PRORROGAÇÃO DO PRAZO DE VIGÊNCIA DO CONTRATO. DISCRICIONARIEDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INEXISTÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO. SEGURANÇA DENEGADA. Ato do Tribunal de Contas da União que determinou à Administração Pública a realização de nova licitação. Prorrogação do vigente contrato por prazo suficiente para que fosse realizada nova licitação. A escolha do período a ser prorrogado, realizada de acordo com o disposto no contrato celebrado, insere-se no âmbito de discricionariedade da Administração. Segurança denegada.*

(STF, MS 24785, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: Min. JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, julgado em 08/09/2004, DJ 03-02-2006 PP-00015 EMENT VOL-02219-04 PP-00609) [Grifamos]

Conclui-se, destarte, não haver margem para atuação do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão no que se refere ao exercício do controle externo sobre atos de gestão da Administração Pública Estadual, dentre os quais se insere a atribuição da finalidade pública ao proceder à afetação de determinado bem público e a livre escolha de utilização que melhor atenda ao interesse público. Isso porque é o gestor público das diversas searas da Administração (saúde, educação, segurança etc.) o responsável pela definição das políticas públicas a serem executadas e daquelas que serão prioritárias em relação às demais.

#### **IV.2 – Limites da atuação dos Tribunais de Contas. Impossibilidade de determinar a suspensão da execução de contratos. Competência da Casa Legislativa**

O pedido formulado pelo denunciante, em sede de cautelar, refere-se à suspensão da execução das obras relativas ao Contrato nº 132/2014-SES.

Registre-se, desde logo, que o referido pleito já fora indeferido por decisão proferida por Vossa Excelência - ratificada pelo Plenário dessa Colenda Corte (Decisão PL-TCE/MA 117/2018) - na qual restou consignado não estarem presentes os requisitos autorizadores da medida cautelar, bem como por estar caracterizado o *periculum in mora* reverso.

Porém, apenas a título de argumentação, destaque-se que a suspensão da execução do Contrato nº 132/2014-SES, tal como postulada pelo denunciante, não poderia vir a ser deferida pelo Tribunal de Contas do Estado do Maranhão em razão da norma de competência estabelecida no art. 51, IX, da Constituição Estadual, segundo a qual compete a essa Corte apenas assinalar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências cabíveis e desde que tenha se identificado, ilegalidade.

Todavia, em se tratando de contrato, somente a Assembleia Legislativa poderá efetivar o ato de sustação, se for o caso, também solicitando, previamente, ao Poder Executivo a adoção das medidas cabíveis.

Assim, diversos requisitos são exigidos pelo texto constitucional, a saber: (i) tenha o Tribunal de Contas verificado ilegalidade no ato impugnado; (ii) tenha o Tribunal de Contas assinalado prazo para que o órgão ou entidade adotasse as providências necessárias ao estrito cumprimento da lei e determinasse a reposição integral dos valores devidos ao erário; (iii) tenha havido omissão da autoridade responsável quanto ao cumprimento de tais providências; (iv) não se trate de contrato, situação em que a competência passará a ser exclusiva da Assembleia Legislativa.

Isso é o que se extrai da leitura do art. 51, VIII e IX, e §1º da Constituição do Estado do Maranhão, *litteris*:

*Art. 51. O controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa, será exercido com auxílio do Tribunal de Contas do Estado, ao qual compete:*

*(...)*

*VIII - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade e determinar a reposição integral, pelo responsável, dos valores devidos ao erário;*

*IX - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Assembleia Legislativa;*

*(...)*

*§ 1º No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pela Assembleia Legislativa que, de imediato, solicitará as medidas cabíveis ao Poder Executivo. (Grifamos)*

Ocorre que, na situação ora analisada, **não houve qualquer ilegalidade**. Sequer a denúncia conseguiu descrever, mesmo que de forma hipotética, alguma conduta do Poder Público Estadual, na atual gestão, iniciada em janeiro de 2015, que transbordasse dos limites da legalidade.

E, ao contrário de toda a narrativa fantasiosa do denunciante, as informações e documentos ora apresentados – oriundos da Secretaria de Estado da Saúde e da Secretaria de Estado da Infraestrutura – demonstram cabalmente que os atos praticados pela Administração Pública Estadual estão em consonância com a lei e que **a inconformidade do denunciante reside, em verdade, na prática de atos de gestão, em relação aos quais não pode se imiscuir o Tribunal de Contas, como já mencionado no tópico anterior.**

Sobre o tema, mister destacar que o Plenário desse Egrégio Tribunal de Contas do Estado do Maranhão proferiu, recentemente (11/07/2018), **decisão pela não concessão de medida cautelar** por entender que a Corte não possui legitimidade para suspender a execução de contratos já celebrados pelo Estado do Maranhão, tendo por fundamento exatamente o §1º do art. 51 da Constituição Estadual.

Veja-se os seguintes excertos da decisão:

**Ementa:** Denúncia proposta pela empresa Quartzo Engenharia Ltda. – ME e José Henrique Campos Filho, pleiteando, em caráter liminar, a suspensão da Concorrência nº 072/2017, bem como a participação da empresa Denunciante nas demais fases do certame, face, segundo

seu entendimento, irregularidades no aludido Processo Licitatório. **Conhecimento** ante o preenchimento dos requisitos de admissibilidade. **Não Concessão** da cautelar requerida, tendo em vista esta se encontrar prejudicada Ciência aos Denunciantes.

### FUNDAMENTAÇÃO

(...)

2. Dispõe o parágrafo 1º do artigo 51 da Constituição do Estado do Maranhão, *verbis*:

*Art. 51. O controle externo, a cargo da Assembléia Legislativa, será exercido com auxílio do Tribunal de Contas do Estado, ao qual compete:*

*§ 1º. No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pela Assembléia Legislativa que, de imediato, solicitará as medidas ao Poder Executivo.*

Da ilação da norma constitucional supra transcrita, conclui-se pela ilegitimidade do Tribunal de Contas para suspender a execução de contratos já celebrados pelo Estado do Maranhão.

3. Sendo incontroverso, até por que (*sic*) a norma constitucional é clara, a impossibilidade, no caso de contrato, do Tribunal de Contas sustar sua execução, pergunta-se, pode a Corte de Contas sustar pagamentos advindos de contratos? No nosso entender NÃO, senão vejamos: Uma determinada empresa ao celebrar contrato com um ente público para prestação de algum serviço tem como propósito o recebimento de determinado valor pela realização do dito serviço, ou seja, a empresa não faz caridade, somente executa o serviço com a garantia de seu recebimento. Dessê modo, nada mais natural seria a empresa suspender, consubstanciada no inciso XV, do artigo 78, da Lei nº 8.666/93, a execução dos seus serviços. Assim, a suspensão dos pagamentos advindos do contrato pelo Tribunal de Contas seria uma burla a vedação constitucional.

(...)

6. Sobre o assunto o Ínclito Professor Guilherme Jardim Jurksaitis justifica as razões da competência do Poder Legislativo e não dos Tribunais de Contas para sustar a execução do contrato: “Paralisar a execução de um contrato administrativo, seja a que título for, importa em consequências prática e jurídica que não devem ser esquecida (*sic*), algumas delas já mencionadas neste trabalho. Ponderar entre essas consequências e as ilegalidades constatadas para decidir o eu fazer com um determinado contrato não pode ser uma tarefa dos órgãos de controle. Quem vai suportar os custos da paralização (*sic*) de um contrato é a Administração Pública e a sociedade. A primeira, porque eventualmente terá de responder perante o contratado pelos custos incorridos por ele, como para amortizar os investimentos já feitos e desmobilizar a equipe alocada na execução do contrato. E também porque as etapas já executadas do

*contrato, no caso de uma obra pública, não podem simplesmente ser demolidas. Novamente é a Administração Pública em (sic) terá de arcar com os custos de manutenção da obra, para que não se perca o que já foi feito. Enquanto a sociedade acaba sofrendo por não usufruir dos benefícios que a execução do contrato lhe traria, com o fornecimento de um medicamento, cujo contrato de aquisição celebrado com o poder público foi considerado ilegal, ou a construção de uma obra de saneamento em (sic) melhoraria a qualidade de vida da população local (...). Por esses motivos, a Constituição impôs ao Poder Legislativo, uma instituição independente e dotada de legitimidade política para tomar decisões que trarão impactos significativos para a vida da Administração e da Sociedade, a competência para decidir em casos assim.” (JURKSAITIS, Guilherme Jardim. Leis de diretrizes orçamentárias e o controle sobre as contratações públicas. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Fecury (coord.). Orçamentos Públicos e Direito Financeiro. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, pp. 1294-1295).*

7. Destarte, tendo presente os argumentos supra discriminados, prejudicada (sic) encontra-se o pedido cautelar.

#### VOTO

Por todo o exposto, entendendo que o presente pedido cautelar encontra-se prejudicado, voto no sentido de que o Tribunal de Contas do Estado do Maranhão decida:

- a) conhecer da representação, por preencher os requisitos de admissibilidade;
- b) **não conceder a medida cautelar;**
- c) dar ciência dessa decisão aos Denunciantes;
- d) dar prosseguimento normal ao feito

(Tribunal de Contas do Estado do Maranhão. Processo nº 2746/2018-TCE. Denúncia. Rel. Conselheiro Substituto Osmário Freire Guimarães; Revisor Conselheiro Raimundo Nonato de Carvalho Lago Júnior. Julgado em: 11 de julho de 2018) [Grifos do original; Destacamos]

Destarte, é inquestionável que, segundo disposto na Constituição Estadual (art, 51, VIII e IX, e §1º) – em norma de reprodução obrigatória, por força do princípio da simetria – **esse Tribunal de Contas do Estado do Maranhão não possui legitimidade para sustar contratos que já foram formalizados e vêm sendo executados pelo Estado do Maranhão, conforme precedente dessa Colenda Corte.**

### III.3 – Possibilidade de alteração contratual quando houver modificação do projeto ou das especificações (art. 65, I, “a”, Lei nº 8.666/93). Não caracterização de modificação do objeto do Contrato nº 132/2014-SES

É consabido que, em decorrência da supremacia do interesse público sobre o privado, o regime jurídico dos contratos administrativos confere à Administração Pública prerrogativas especiais denominadas de cláusulas exorbitantes, as quais colocam o Poder Público em patamar de superioridade em relação ao particular (relação verticalizada).

Dentre as manifestações desses privilégios é possível citar a possibilidade de alteração unilateral dos contratos administrativos, que, segundo entendimento assente na doutrina e jurisprudência especializadas, divide-se em alterações **qualitativas** e **quantitativas**.

A respeito, cumpre transcrever o teor do art. 65, I e §1º, da Lei nº 8.666/93, *verbis*:

*Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:*

*I - unilateralmente pela Administração:*

- a) quando houver **modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica aos seus objetivos;***
- b) quando necessária a **modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos por esta Lei;***

*(...)*

*§1º O contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras, até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato, e, no caso particular de reforma de edifício ou de equipamento, até o limite de 50% (cinquenta por cento) para os seus acréscimos.*  
(Grifamos)

Realizando a exegese da norma transcrita supra, depreende-se que é possível haver alterações qualitativas e/ou quantitativas do contrato administrativo, seja por modificação do projeto ou de suas especificações, seja em razão de acréscimo ou diminuição quantitativa no seu objeto.

Destaque-se que tal possibilidade de alteração, que pode ser feita unilateralmente pela Administração Pública, ou seja, independente do consentimento do contratado, consiste em prerrogativa que decorre do próprio regime jurídico dos contratos administrativos instituído pela Lei nº 8.666/93, tal como previsto no art. 58, I, do citado diploma legal<sup>6</sup>.

Analisando o caso em análise, observa-se que trata de alteração qualitativa enquadrada no permissivo do art. 65, I, "a", da Lei de Licitações, pois, houve modificação do projeto executivo das obras de engenharia que constituem o objeto do Contrato nº 132/2014-SES.

Com efeito, consoante informações prestadas pela Secretaria de Estado da Saúde (SES) e pela Secretaria de Estado da Infraestrutura (SINFRA), é possível se inferir que houve alterações no projeto executivo em razão da necessidade de adequação do perfil da unidade hospitalar.

Conforme exaustivamente demonstrado em tópico anterior, tal adequação, entretanto, não implica em modificação do objeto do contrato, que continua sendo a construção de unidade hospitalar. Apenas houve a adequação do projeto executivo, tendo em vista que se identificou, durante a execução, que uma unidade hospitalar autônoma e independente propiciaria o melhor atendimento aos interesses da coletividade.

<sup>6</sup> Art. 58. O regime jurídico dos contratos administrativos instituído por esta Lei confere à Administração, em relação a eles, a prerrogativa de:  
I - modificá-los, unilateralmente, para melhor adequação às finalidades de interesse público, respeitados os direitos do contratado;

Assim, a Administração Pública decidiu, nos termos da legislação, adequar o projeto executivo e formalizar o quarto termo aditivo ao Contrato nº 132/2014-SES para que o bloco do anexo da unidade hospitalar em construção que outrora pretendia abrigar apenas uma unidade ambulatorial (dependente da estrutura ao HCM), pudesse se tornar um complexo independente, autônomo em relação à estrutura do Hospital Carlos Macieira, o que propiciará, após a conclusão das obras, o melhor uso da unidade, com a oferta de um maior número de serviços de saúde.

Para melhor esclarecimento, transcreve-se, a seguir, trechos das informações prestadas pela Secretaria de Estado da Saúde e pela Secretaria de Estado da Infraestrutura, respectivamente:

*Inicialmente, o projeto de Construção do Bloco 02 no Complexo Hospitalar de Alta Complexidade Carlos Macieira (206 Leitos) tratava-se de uma obra cujo objetivo era construir uma unidade de saúde com estrutura para meramente **auxiliar** o funcionamento do próprio HCM. Logo, não se teria uma unidade hospitalar autônoma, mas dependente e acessória àquela já existente.*

*Dessa forma, foi originariamente pensado na construção de um bloco com 03 pavimentos, com uma área construída de 9.523,78m<sup>2</sup>, contendo no Pavimento Térreo administração, cozinha/apoio, almoxarifados e depósitos. No 1º e 2º pavimentos estavam previstas a localização da ala de apartamentos e enfermaria e no 3º pavimento a administração técnica.*

*Com a alteração do perfil da unidade, com o objetivo de melhor atender aos anseios da população maranhense e possibilitar a centralização do atendimento dos servidores públicos em um só local, tornou-se essencial a revisão de projeto. Dessa forma, o bloco que outrora pretendia abrigar apenas uma unidade ambulatorial, tornou-se um **complexo independente, autônomo em relação à estrutura do HCM**, contendo 108 leitos de internação geral, 20 leitos de UTI, 04 centros cirúrgicos, 30 consultórios, laboratórios de análises clínicas e de imagem, ou seja, uma unidade com atendimento completo e concentrado. (doc. 05).*

*O projeto anterior previa a construção de uma área de 9.523,78m<sup>2</sup>, com 206 leitos de internação, 12 leitos internação individual, 20 leitos de isolamento, central de imagem, com exames de tomografia, ultrassom, raios-x, endoscopia e mamografia, e laboratório de análises clínicas. O pavimento térreo contemplaria a*

administração, cozinha/apoio, almoxarifados e depósitos. No 1º e 2º andar estavam previstas a ala de apartamentos e enfermaria, respectivamente, enquanto que no 3º andar funcionaria a administração técnica.

A obra em questão foi dado o nome de "Ampliação do Hospital Carlos Macieira" – HCM - Bloco 02". Porém, o nome da obra não se confunde com sua finalidade, que somente se encontra especificada no contrato como "unidade hospitalar".

Ocorre que, após o início da execução da obra houve uma modificação no perfil da unidade hospitalar **para verdadeiramente atender aos anseios dos servidores da rede estadual de saúde**. Mister registrar que a destinação de um hospital para atendimento voltado aos servidores se torna necessária após a alteração da destinação específica do Hospital Carlos Macieira, antiga unidade destinada aos servidores estaduais, que se transformou em um complexo médico-hospitalar referência para toda a rede do Sistema Único de Saúde (SUS). Assim, o bloco que outrora pretendia abrigar apenas uma unidade ambulatorial (dependente da estrutura ao HCM), tornou-se um **complexo independente, autônomo em relação à estrutura do Hospital Carlos Macieira**, o que propiciará, após a conclusão das obras, o melhor uso da unidade, com a oferta de um maior número de serviços de saúde.

A nova unidade hospitalar terá uma infraestrutura moderna, dotada de equipamentos com alta tecnologia e especialidades médicas, com capacidade para atender 110 mil servidores estaduais (ativos e inativos) juntamente com seus dependentes. Trata-se de uma obra de grande importância social, que tem objetivo valorizar os servidores públicos e somente será concretizada devido ao esforço e compromisso do Governo do Estado em garantir mais saúde aos servidores.

Será, ainda, equipada com 108 leitos de internação geral, dentre os quais 04 serão de isolamento, 20 leitos de UTI, 04 centros cirúrgicos, 36 consultórios, laboratórios de análises clínicas e de imagem, com área construída de 12.613,31 m<sup>2</sup>. (doc. 06)

Importante destacar, por outro lado, que as adequações promovidas no projeto executivo observaram o limite estabelecido no parágrafo primeiro do art. 65 da Lei nº 8.666/93, de até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato.

Com efeito, segundo as informações prestadas pela SES e pela SINFRA, bem como pelos demais documentos apresentados, é possível concluir que o contrato sofreu acréscimo e supressão de itens, observando, tanto a maior, quanto a menor, o limite de 25% (vinte e cinco por cento).

Para melhor esclarecimento, verifica-se que o valor total do contrato para a execução da obra era de R\$ 49.776.169,59 (quarenta e nove milhões, setecentos e setenta e seis mil, cento e sessenta e nove reais e cinquenta e nove centavos). O quarto termo aditivo promoveu supressão no valor de R\$ 12.425.978,16 (doze milhões, quatrocentos e vinte e cinco mil, novecentos e setenta e oito reais e dezesseis centavos), correspondente a 24,96% (vinte e quatro inteiros e noventa e seis centésimos por cento), além de redução de R\$ 12.440.164,80 (doze milhões, quatrocentos e quarenta mil, cento e sessenta e quatro reais e oitenta centavos), equivalente a um acréscimo de 24,99% (vinte e quatro inteiros e noventa e nove centésimos por cento).

Assim, tem-se que o reflexo financeiro no contrato corresponde a R\$ 14.186,21 (quatorze mil, cento e oitenta e seis reais e vinte e um centavos), equivalente a 0,02% (dois centésimos por cento) do valor inicial do contrato.

Registre-se que todas essas informações constam, ainda, da cláusula segunda do quarto termo aditivo ao Contrato nº 132/2014-SES.

Veja-se os ensinamentos de Maria Sylvia Zanella Di Pietro acerca da alteração unilateral, *verbis*:

*Essa prerrogativa está prevista, genericamente, no artigo 58, I, para possibilitar a melhor adequação às finalidades de interesse público; mais especificamente, o artigo 65, I, estabelece a possibilidade de alteração unilateral nos seguintes casos:*

1. quando houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica aos seus objetivos;
2. quando necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos nos parágrafos do mesmo dispositivo.

A redação do dispositivo permite falar em duas modalidades de alteração unilateral: a primeira é **qualitativa**, porque ocorre quando há necessidade de alterar o próprio projeto ou as suas especificações; a segunda é **quantitativa**, porque envolve acréscimo ou diminuição quantitativa do objeto.

São requisitos para a alteração unilateral:

- a) que haja adequada motivação sobre qual o interesse público que justifica a medida;
- b) que seja respeitada a natureza do contrato, no que diz respeito ao seu objeto; não se pode alterar um contrato de venda para um de permuta, ou um contrato de vigilância para um de limpeza;
- c) que seja respeitado o direito do contratado à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicialmente pactuado;
- d) com relação à alteração quantitativa, ainda deve ser respeitado o limite imposto pelo § 1º do artigo 65; esse dispositivo estabelece um limite para os **acrécimos** ou **supressões** que se fizerem nas obras, serviços ou compras, sendo de até 25% do valor inicial atualizado do contrato e, no caso de reforma de edifício ou equipamento, até 50% para os seus acréscimos. Pelo § 2º, inciso II, do mesmo dispositivo, incluído pela Lei no 9.648/98, nenhum acréscimo ou supressão poderá exceder os limites estabelecidos no parágrafo anterior, salvo "as supressões resultantes de acordo celebrado entre os contratantes".<sup>7</sup>

Esse também é o entendimento jurisprudencial, conforme decisões a seguir reproduzidas:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. CONTRATO ADMINISTRATIVO. ALTERAÇÃO UNILATERAL DO CONTRATO. ART. 65, I, LEI 8.666/93. POSSIBILIDADE. TUTELA PROVISÓRIA DE URGÊNCIA. AUSÊNCIA DOS REQUISITOS LEGAIS. RECURSO DESPROVIDO.

<sup>7</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 30ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017. P. 315/316.

1. Trata-se de agravo de instrumento interposto contra a decisão que indeferiu os pedidos de tutela de urgência, fundados na rescisão do contrato ou, subsidiariamente, na manutenção do preço do contrato de acordo com a redução inicialmente proposta pela própria autora, ora agravante.

(...)

4. Ademais, é importante considerar que o inciso I do art. 65 da Lei 8.666/93 expressamente admite a alteração unilateral do contrato administrativo, seja qualitativa (alínea a), seja quantitativamente (alínea b), sendo certo que contratado é obrigado a aceitar a alteração, nas mesmas condições contratuais, quando os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato (§1º), o que restou obedecido, na hipótese, considerando que o valor mensal de R\$ 2.416,00 é inferior a este limite ( $R\$ 9.816,75 \times 25\% = R\$ 2.454,18$ ).

5. **Agravo de Instrumento desprovido.** (TRF 2ª Região, Agravo de Instrumento nº 201700000007599, 8ª Turma Especializada, Relator Des. Federal Marcelo Pereira da Silva, j. 21/06/2017, DJ 27/06/2017) [Gri-famos]

APELAÇÃO. DIREITO ADMINISTRATIVO. CONTRATO ADMINISTRATIVO DE EMPREITADA POR VALOR GLOBAL. JOGOS MUNDIAIS MILITARES. FORNECIMENTO DE REFEIÇÕES A ATLETAS E MILITARES. ALTERAÇÃO UNILATERAL DO CONTRATO. ART. 65, LEI N. 8.666/93. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO À EQUAÇÃO ECONÔMICO-FINANÇEIRA. INOCORRÊNCIA. ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO DO CONTRATO PELO TCU. IMPROCEDÊNCIA DOS PEDIDOS.

(...)

3. Nos termos do art. 65, I, da Lei n. 8.666/93, a alteração unilateral do contrato administrativo pode ser: a) qualitativa, ou seja, referente à modificação do projeto ou das especificações, que permita a melhor adequação técnica aos objetivos da Administração Pública; b) quantitativa, isto é, relativa à modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição da quantidade de seu objeto, nos limites previstos na lei.

4. O contratado é obrigado a aceitar a alteração, nas mesmas condições contratuais, quando os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato, e no caso de contrato de reforma de edifício ou de equipamento, até

o limite de 50% (cinquenta por cento) para seus acréscimos (art. 65, § 1º, da Lei n. 8.666/93). E nenhum acréscimo ou supressão pode exceder os limites estabelecidos no contrato, ressalvadas as supressões resultantes de acordo celebrado entre os contratantes (art. 65, § 2º, II, da Lei n. 8.666/93).

5. O contrato administrativo referente ao presente litígio foi submetido à fiscalização prévia e acompanhamento pelo Tribunal de Contas da União que, assim, recrutou alguns auditores para controlarem a execução do contrato e a realização dos pagamentos devidos, tendo glosado algumas despesas conforme se verificou no procedimento tombado sob o n. 037.474/2011-1, em tramitação no SECEX/RJ. O TCU recomendou que fosse feito o redimensionamento do número de refeições que seriam oferecidas aos atletas e militares, pois já havia informação de redução, em pelo menos dois mil pessoas, do número de usuários dos serviços de alimentação.

6. A redução em 25% do número de atletas que estiveram nos Jogos Mundiais Militares - da previsão 1 de 8.000, houve de fato a presença de 6.000 -, associada às mudanças ocorridas quanto às refeições havidas pelos militares que coordenavam e geriam a realização das competições - que foram preparadas por outros militares nas unidades militares respectivas, e não servidas pelo Consórcio Alimentar -, por óbvio, foi motivo justificado para ensejar a alteração unilateral do quantum a ser pago em valores pecuniário, até mesmo em patamar superior a 25% do valor total, como de fato ocorreu.

(...)

10. **Apelação do autor improvida. Remessa necessária e apelação providas.** (TRF – 2, Apelação/Reexame Necessário nº. 0049329-89.2012.4.02.5101 [2012.51.01.049329-3], Relator: Desembargador Federal Guilherme Calmon Nogueira da Gama, data de decisão: 15/07/2016, data de disponibilização: 19/07/2016) [Grifamos]

Portanto, a alteração contratual promovida pela Administração Pública Estadual encontra-se de acordo com a legislação e foi devidamente justificada no processo administrativo próprio (Processo nº 208.128/2016 – SINFRA), como se vê das informações prestadas pela SES e pela SINFRA, bem como de documentos extraídos dos referidos autos,

Sobre o tema, ressalta-se que à Administração Pública somente não é permitido promover alterações que descaracterizem o objeto da licitação. Nesse sentido é o entendimento do Tribunal de Contas da União consagrado na Súmula nº 261, *verbis*:

*Em licitações de obras e serviços de engenharia, é necessária a elaboração de projeto básico adequado e atualizado, assim considerado aquele aprovado com todos os elementos descritos no art. 6º, inciso IX, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, constituindo **prática ilegal** a revisão de projeto básico ou a elaboração de projeto executivo que **transfigurem o objeto originalmente contratado em outro de natureza e propósito diversos** (Grifamos)*

Em outras palavras, se não houve alteração da natureza do objeto do contrato, é plenamente possível a modificação do projeto ou de suas especificações, nos termos do art. 65, I, “a”, da Lei nº. 8.666/1993.

Por certo que, no caso dos autos, como já demonstrado em tópico anterior e ora reiterado, não há que se falar em “*desfiguração completa do objeto pactuado*” - como rechaçado pelo TCU - tampouco de “*qualquer alteração do objeto contratual*”, **na medida em que houve mera adequação do projeto inicial de construção de unidade hospitalar** (objeto do Contrato nº 132/2014-SES), para melhor adequação ao interesse público. **Preservou-se, todavia, integralmente, o objeto pactuado, qual seja, execução de obras de engenharia para construção de unidade hospitalar.**

Conforme leciona Maria Sylvia Zanella di Pietro, no trecho acima transcrito, as restrições quanto à possibilidade de alteração contratual estão relacionadas à transmutação da sua própria natureza, o que, definitivamente, não ocorreu *in casu*.

Destaca-se que o Tribunal de Contas da União já se manifestou em situação análoga ao dos autos, concluindo pela legalidade, mesmo diante de alteração significativa do projeto de construção do aeroporto de Palmas (TO), conforme se vê de trechos do Acórdão nº 396/2003 (Plenário):

GRUPO II - CLASSE V - Plenário

TC 003.814/2001-1

Natureza: Relatório de Auditoria.

Entidade: Secretaria de Infra-Estrutura do Estado do Tocantins

Responsáveis: José Wilson Siqueira Campos (Governador do Estado) - (CPF 223.618.471-91), José Edmar Brito Miranda (Secretário de Infra-Estrutura do Estado do Tocantins) - (CPF 011.030.161-72) e Eduardo Bogalho Petten-gill (ex-Presidente da INFRAERO) - (CPF 010.199.373-53).

Advogado constituído nos autos: Régis Antônio Caetano (OAB/TO 1863)

### VOTO

(...)

2. O Aeroporto Internacional de Palmas foi inaugurado em 5.10.2001, em conformidade com o Projeto Básico elaborado pela INFRAERO, de março de 1999. **A concepção original do empreendimento foi significativamente alterada, passando-se de um aeroporto destinado ao pouso e decolagem de pequenos aviões a outro, capaz de comportar aeronaves de grande porte. Esta modificação possibilitou dotar a Capital do Estado de uma infraestrutura aeroportuária compatível com os padrões internacionais de aeronáutica.**

(...)

55. No entanto, ainda que se admitisse a ocorrência de acréscimo no valor do Contrato n° 408/91, em razão das significativas mudanças na concepção original da obra, seria forçoso reconhecer, à toda evidência, que a integridade do objeto contratual inicialmente pactuado, qual seja, a construção do Aeroporto de Palmas, manteve-se inalterada.

56. **As mudanças sobrevindas ao Contrato n° 408/91 possuíam natureza eminentemente qualitativa, não rompendo a fronteira do obrigatório respeito ao objeto contratual, limite implícito à mutabilidade do contrato administrativo, admitida no ordenamento jurídico. O Termo Aditivo n° 117/97 manteve a essência do objeto imediato contratado, alterando, entretanto, as especificações estabelecidas no Projeto Básico inicial, com vista à melhor adequação técnica e operacional do empreendimento à nova dimensão que lhe fora conferida pelas especificações ditadas pela INFRAERO.**

57. Com efeito, as inovações ao Projeto Básico se houveram em integral consonância ao objeto original, nelas não se incluindo qualquer modificação que pudesse desnaturar a essência do que havia sido contratado originalmente.

58. Os imperativos de ordem técnica que ditaram a celebração do Termo Aditivo n° 117/91, como meio jurídico hábil à conformação do Contrato n° 408/91 à

*nova dimensão da obra, vieram ao encontro das prescrições legais emanadas do art. 65, I, a, da Lei nº 8.666/93, que assim dispõe:*

“.....  
*Art. 65 – Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:*

*I – unilateralmente pela Administração:*

*a) quando houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica aos seus objetivos;*

.....”  
*60. Verifica-se que as alterações operadas por intermédio do Termo Aditivo nº 117/91 se houveram dentro dos limites admitidos no ordenamento jurídico e não desnaturaram a avença original – já que não ocasionaram a “transfiguração do objeto originalmente contratado em outro de natureza e propósito diverso”. Por tal razão, entendo que a gravidade atribuída ao “aproveitamento” contratual sob exame perde relevo, uma vez que se manteve um contrato firmado, validamente, para o atingimento do mesmo objeto.*

*(...)*

*65. Em vista dessas considerações adicionais, não remanescem dúvidas, ao meu ver, que a opção em manter o Contrato nº 408/91 em vigor, nas circunstâncias em que esta se deu, veio ao encontro do interesse público, evitando os custos inerentes à realização de novo procedimento licitatório, e possibilitando a execução do contrato a preços de mercado, que se cumpriu a contento com a inauguração do Aeroporto de Palmas.*

*(...)*

*67. Ao ter em conta o fato de que o Aeroporto de Palmas foi inaugurado e se encontra em pleno funcionamento, desde outubro de 2001, não se havendo confirmado qualquer prática de sobrepreço no Contrato nº 408/91, entendo que o caráter eminentemente formal das falhas e impropriedades apuradas neste feito não se mostram bastantes para justificar a audiência dos agentes responsáveis, tal como proposto nos pareceres.*

*(...) [Grifamos]*

Importante destacar que, no julgado acima referido, tratava-se de contrato sem prévio procedimento licitatório e no qual foram constatadas falhas e impropriedades, as quais, porém, o TCU considerou que possuíam caráter meramente formal e não possuíam o condão de sequer justificar a audiência dos agentes públicos responsáveis. E mais: dos trechos transcritos identificou-se que houve a significativa modificação do projeto original, o que, todavia,

não implicava em alteração do objeto contratado, mesmo que se admitisse a majoração do valor do contrato.

Ora, trazendo esse entendimento da Corte de Contas da União para a hipótese dos autos, com muito mais razão há de se reconhecer perfeitamente legítimos e irreprocháveis os atos praticados pela atual gestão estadual, tendo em vista que a modificação dos projetos, tal como justificado pela Secretaria de Estado da Saúde e pela Secretaria de Estado da Infraestrutura se deu para sua melhor adequação e, portanto, para permitir o melhor atendimento ao interesse público.

Como se não bastasse isso, na situação dos presentes autos não houve a prática de quaisquer falhas, tendo ocorrido a formal alteração do Contrato nº 132/2014-SES pela formalização de termo aditivo (quarto termo aditivo), sendo, ainda, devidamente justificadas no processo administrativo respectivo as razões que levaram à alteração do projeto, conforme documentos extraídos dos autos e apresentados pela Secretaria de Estado da Saúde, ora juntados.

É inegável, portanto, que as alterações no projeto executivo original, apesar de serem relevantes, foram necessárias para sua melhor adequação às necessidades da coletividade, o que demandava a modificação do perfil da unidade hospitalar.

Além disso, a nova unidade hospitalar, construída nos moldes do projeto atual, permitirá a centralização do atendimento aos servidores públicos estaduais, com a concentração de todos os serviços médico-hospitalares que são disponibilizados no Hospital São Luís – HSLZ, localizado na Cidade Operária (cuja instalação foi muito criticada pelos servidores públicos em razão da dificuldade de acesso), no Centro Ambulatorial do Servidor Estadual – CADH e em outros ambulatórios localizados ao redor da cidade.