



851

**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA**  
**CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL**  
**2ª PROCURADORIA DE CONTAS**

|                     |   |
|---------------------|---|
| PROCESSO            | TCE/010274/2015   |
| ÓRGÃO JULGADOR      | TRIBUNAL PLENO  |
| RELATOR             | CONS. João Evlasio Vasconcelos Bonfim                                   |
| NATUREZA            | INSPEÇÃO  |
| RESPONSÁVEIS/PARTES | MARIA DE FATIMA FRÖES E ALMEIDA SOUTO MAIOR e<br>EDVALDO MENDES ARAUJO  |
| UNIDADE DE ORIGEM   | FUNDAÇÃO PEDRO CALMON – CENTRO DA MEMÓRIA E<br>ARQUIVO PÚBLICO DA BAHIA |
| VINCULAÇÃO          | SECRETARIA DE CULTURA DO ESTADO DA BAHIA                                |

**PARECER Nº 000464/2016**

**1. RELATÓRIO**

Trata-se de Inspeção realizada na **FUNDAÇÃO PEDRO CALMON – CENTRO DA MEMÓRIA E ARQUIVO PÚBLICO DA BAHIA – FPC/APEB**, pela 6ª Coordenadoria de Controle Externo do TCE, no período de 01/01 a 30/06/2015, para acompanhamento da execução orçamentária, financeira e patrimonial e verificação do cumprimento das disposições legais pertinentes e da fidedignidade das informações apresentadas nos documentos analisados.

Concluídos os trabalhos em 13/11/2015, a Equipe Técnica destacou os achados mais significativos por meio do Relatório de fls. 16/65 e anexos, apresentando recomendações e sugerindo que fosse determinado prazo ao Governo do Estado da Bahia e à Fundação Pedro Calmon, para que, em conjunto, apresentassem Plano de Ação, nos moldes já recomendados em 2014 pelo Acórdão nº 263/2014 (ainda não atendido pela FPC), contemplando cronograma de implementação das medidas e indicação dos responsáveis.

Notificados, os Gestores da FPC apresentaram respostas juntadas às fls. 768/793 e fls. 801/818.



Os argumentos trazidos pelos Gestores foram analisados pela Auditoria, que manteve a conclusão, tendo em vista que praticamente todas as falhas já haviam sido apontadas em auditorias anteriores, especialmente no exame das contas relativas ao exercício 2012, e permaneciam sem solução. Assim, a 6ª CCE ratificou as recomendações formuladas após a inspeção realizada (fls. 825/848).

É o relatório. Passo a opinar.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO

Durante os trabalhos de inspeção foram levantadas várias ocorrências que assim são sintetizadas por este *Parquet* de Contas:

- 01. Celebração de contrato emergencial nº 35/2014 para prestação de serviços de suporte à administração de prédios públicos (reincidente)
- 02. Ausência de fiscalização nos contratos nºs 35/2014 e 02/2014 - inexistência de indicação de servidor da FPC para fiscalizar a execução dos contratos e de provas da fiscalização (reincidente)
- 03. Divergência verificada entre os valores pagos pela empresa Avant (contrato nº 02/2014) aos seus funcionários e aqueles faturados pela FPC
- 04. Pagamentos feitos à empresa Avant com atraso – contrato nº 02/2014 (reincidente)
- 05. Pagamentos de despesas com serviços contínuos, de consumo e de pessoal através do elemento de despesa 92 – Despesas de Exercícios Anteriores, resultando volume elevado de pagamentos por DEA na Fundação
- 06. Não apresentação da garantia prevista contratualmente nos contratos da Schindler, Ulyfron, Avant - contratos nºs 17/2012, 01/2014 e 02/2014
- 07. Atraso na conclusão de certame licitatório para contratação de serviços de suporte administrativo e operacional, ensejando a continuidade da prestação de serviços contratados por dispensa emergencial por mais de 180 dias (reincidente)
- 08. Celebração de contratos emergenciais cuja execução ultrapassou 180 dias, ensejando prestação de serviços sem contrato e pagamento por indenização (reincidente)
- 09. Ofensa ao princípio da licitação, em razão da contratação direta por inexigibilidade da empresa Atlas Schindler – contrato nº 17/2012 (reincidente)
- 10. Ausência de publicação na imprensa oficial da autorização da contratação por inexigibilidade - contrato nº 17/2012
- 11. Deficiência na formalização dos procedimentos administrativos de contratação pela ausência de autuação dos contratos e de suas respectivas publicações
- 12. Achados relativos ao APEB:
  - 12.1 Escassez no quadro de Pessoal (reincidente)
  - 12.2 Problemas de infiltração/umidade no prédio sede (reincidente)

- 12.3 Depósitos com capacidades de ocupação máxima (reincidente)
- 12.4 Inadequação do controle de temperatura e umidade dos depósitos (reincidente)
- 12.5 Falta de instalação do SPDI e SPDA para prevenir incêndios e descarga de raios (reincidente)
- 12.6 Conduta indiligente/omissa da Administração Pública Estadual ante o risco de prejuízo ou perda da Memória do Estado por falta de investimentos no APEB e na conservação de seu acervo (reincidente)

Em suas peças de defesa, os Gestores à época da realização dos trabalhos auditoriais, Sra. Maria de Fátima Fróes e Almeida Souto Maior e Sr. Edvaldo Mendes Araújo, reconheceram as falhas, colacionaram justificativas e indicaram uma série de ações que estariam sendo tomadas com o objetivo de sanar as irregularidades apontadas, inclusive em auditorias pretéritas. Além disso, no que tange à estrutura do Arquivo Público - APEB, foi ressaltado que, embora os investimentos destinados à conservação preventiva, restauração e digitalização do acervo custodiado sejam frequentes, não são suficientes em decorrência do restrito orçamento destinado à FPC e dos contingenciamentos sistemáticos que ocorrem no Estado desde 2013.

O quadro a seguir indica, resumidamente, as justificativas/esclarecimentos apresentados pelos Gestores para cada achado apontado pela Auditoria:

| ITEM | JUSTIFICATIVA DA FPC   |
|------|--|
| 01   | Afirmou que o contrato emergencial foi realizado porque a prestadora anterior foi declarada inidônea pela SAEB, considerando que o objeto da contratação não poderia sofrer solução de continuidade. Concomitantemente, foi deflagrado processo licitatório pela FPC que foi revogado em função do Registro de Preço (RP), feito por meio do Pregão Eletrônico nº 032/2015, publicado pela SAEB para o mesmo objeto. Assim, em face da homologação do RP foi contratada a empresa que ofertou o menor preço. |
| 02   | Alegou que os contratos da FPC são padrão e seguem modelo fornecido pela SAEB em que não consta a especificação do servidor que vai acompanhar a execução do contrato. Inobstante, a fiscalização ocorreu. Observada a falha, os contratos celebrados a partir do segundo semestre de 2015 passarão a especificar o servidor responsável pela fiscalização.  |
| 03   | Aduziu que os pagamentos mensais devidos à contratada foram instruídos por meio de processos administrativos destinados a documentar que o serviço fora prestado e que a contratada cumpriu todas as obrigações contratuais, inclusive relativas a seus empregados, sendo devidos os valores pagos.  |
| 04   | Informou que os atrasos nos pagamentos decorreram por 03 motivos: a) apresentação incompleta de documentos comprobatórios relativos ao cumprimento das obrigações trabalhistas; b) inadimplemento fiscal da contratada junto às Fazendas Federal, Estadual e Municipal, bem como à Seguridade Social e ao FGTS; c) contingenciamento orçamentário e financeiro efetuado pela SEFAZ. Acrescentou que a empresa em questão foi frequentemente notificada pela FPC.   |
| 05   | Afirmou que o elevado número de pagamentos por DEA se deu em razão de dois fatos que geraram a necessidade da conversão do pagamento em DEA: a) insuficiência de saldo orçamentário; b) falta de concessão financeira para empenho, incorrendo de forma simultânea ou alternadamente. Tais fatos inviabilizaram o pagamento de algumas despesas no exercício financeiro correspondente a sua competência.  |
| 06   | Reconheceu a falha pontual e afirmou que providências estão sendo adotadas para evitar a ocorrência desse equívoco. Enviou as garantias das empresas Avant e Ulytron.  |
| 07   | Reconheceu a existência das fragilidades no controle da FPC. Indicou alguns fatores que contribuíram para o atraso na conclusão do certame, tais como: encerramento de exercício, fase de transição de gestores e problema de acesso aos sistemas. Comprometeu-se em minimizar tais vulnerabilidades e afirmou que estão sendo empenhados todos os esforços para resolução das situações pontuadas. Prova disso é a implantação  |

|      |  |
|------|--|
|      | da Comissão de Controle Interno, conforme Portaria nº 191/2015, e a ativação da Coordenação de Controle e Acompanhamento de Contratos.   |
| 08   | Reconheceu a existência das fragilidades no controle da FPC no tocante aos contratos administrativos. Comprometeu-se a minimizar tais vulnerabilidades e afirmou que estão sendo empenhados todos os esforços para resolução das situações pontuadas. Prova disso é a implantação da Comissão de Controle Interno, conforme Portaria nº 191/2015, e a ativação da Coordenação de Controle e Acompanhamento de Contratos. Registrou que, no caso do contrato emergencial firmado com a empresa GR3, a prorrogação além de 180 dias foi feita de acordo com parecer favorável da PGE, conforme processo administrativo nº 0609150005960.   |
| 09   | Enfaticou que a inexigibilidade com a empresa Schindler foi realizada com fulcro em declaração de exclusividade (art. 60, I, da Lei 9.433/05), para a prestação de serviços de manutenção corretiva e preventiva dos elevadores da Biblioteca Pública.   |
| 10   | Afirmou que procede o apontamento, reconhecendo a falha, porém registrou que inexistiu má-fé, uma vez que se entendia que a publicação do extrato resumido do contrato na imprensa oficial dispensava a publicação da autorização para contratação por inexigibilidade. Serão adotadas medidas pertinentes, a fim de evitar a ocorrência do equívoco novamente.  |
| 11   | Aduziu que os instrumentos originais não estavam nos processos, momentaneamente, por serem constantemente requisitados para consulta, mas que se trata de falha formal, sanada, ao tempo em que foram apresentados os originais, não causando prejuízo ou tendo sido descumprido o art. 74, XI, da Lei 9.433/05.   |
| 12.1 | Afirmou que a última contratação para o APEB ocorreu em 2011 via REDA, no entanto destacou que se trata de paliativo, pois a vigência desses contratos é temporária (máximo 04 anos) e que em maio de 2015 esses 11 contratados foram dispensados por força do limite de tempo. Sendo assim, o APEB continua a necessitar de recursos humanos especializados para dar cumprimento, plenamente, às atividades regimentais.  |
| 12.2 | Informou que existem 02 projetos que tem como finalidade solucionar os problemas de infiltração/umidade do prédio do APEB, notadamente na parte externa, e que são complementares à restauração do telhado, forro e assoalho, já concluídos. Esses projetos foram encaminhados pela FPC ao IPHAN e encontram-se aprovados desde 22/12/2014, permanecendo no aguardo de dotação orçamentária para realização.   |
| 12.3 | Concordou com o apontamento e informou que desde março de 2015, a gestão da FPC apontou para a necessidade de construir sede nova para o APEB, em conformidade com as recomendações do Conselho Nacional de Arquivos, pois a exiguidade de espaço físico atual impede que o APEB cumpra com a atribuição regimental de recolher documentos produzidos, recebidos e acumulados pelos órgãos públicos do Poder Executivo da Bahia. Há mais de 03 décadas o APEB não recolhe documentos de forma sistemática por falta de espaço para seu armazenamento. Estão sendo feitas articulações junto ao IPAC e Ministério da Cultura a fim de serem captados recursos da ordem de 15 milhões de reais para serem aplicados na restauração e/ou construção de prédio anexo ao APEB na Quinta do Tanque.  |
| 12.4 | Afirmou que o controle da umidade dos 12 depósitos de documentos distribuídos na sede do APEB tem sido feito mediante a utilização de desumidificadores. O controle e acompanhamento da umidade são realizados por meio do registro em tabela, elaborada pelo setor de conservação, do APEB. O monitoramento da temperatura e umidade dos depósitos é processado por meio de 08 aparelhos termohigrômetros digitais. Em relação aos depósitos localizados no andar térreo do prédio, a FPC instalou bastidores de tela nas portas e janelas visando a filtragem do ar, sendo uma barreira contra insetos e outros micro-organismos. Foi criado grupo de trabalho para monitorar os depósitos, paralelamente a intensificação de interlocução com o setor de conservação do Arquivo Nacional. Há um projeto aprovado no IPHAN, voltado para qualificar a adequação do controle de temperatura e umidade, sobretudo dos depósitos de documentos, mas que ainda não retornou à FPC. |
| 12.5 | Informou que existe projeto de detecção e combate a incêndio, também aprovado pelo IPHAN e devolvido à FPC, desde 22/12/2014, mas que permanece no aguardo de dotação orçamentária para abertura de certame licitatório para sua implantação.  |
| 12.6 | Declarou que não houve perda da memória registrada em documentos no âmbito do acervo custodiado pelo APEB, e que os investimentos e ações destinados à conservação, restauração e digitalização do acervo são permanentes, embora, insuficientes, em decorrência do restrito orçamento destinado à FPC e aos contingenciamentos orçamentários sistemáticos desde 2013.   |

Após a análise dessas justificativas, a 6ª CCE ratificou as recomendações realizadas na conclusão do Relatório de Auditoria, sugerindo que fosse instado o atual Gestor da FPC/APEB a adotar as providências necessárias a regularização dos apontamentos arrolados às fls. 63/64 dos autos, no intuito de evitar novas reincidências e ainda recomendou à fl. 484 que:



- fossem elaboradas ações voltadas a um melhor planejamento da Unidade, no que se refere a: a) programação orçamentária e financeira para realização dos pagamentos; b) monitoramento dos contratos em execução para abertura tempestiva dos procedimentos licitatórios a fim de suprir, tempestivamente, a seleção dos contratos vincendos; e, c) aperfeiçoamento dos controles internos no que se refere às aquisições, ao acompanhamento e fiscalização dos contratos da FPC/APEB;
- continuassem a ser empreendidos esforços e ações junto ao Governo do Estado no sentido de que sejam viabilizados os recursos necessários ao saneamento das falhas;
- fossem levados à apreciação no bojo do Relatório e Parecer Prévio Referente as Contas de Governo do Chefe do Poder Executivo Estadual, Exercício 2015, os achados referentes ao APEB, haja vista a reincidência das situações levantadas por este Tribunal em relatórios de auditorias anteriores, relativos ao exame de contas anuais da unidade, verificando-se, no decorrer de todo esse tempo, apenas a adoção de medidas pontuais, em detrimento da gravidade dos apontamentos evidenciados. Os referidos apontamentos, detalhados, especialmente, no exame de contas relativo ao exercício 2012, como se pode constatar, perduraram até o final dos exames; e,
- fosse determinado pelo Tribunal Pleno prazo ao Governo do Estado da Bahia e à Fundação Pedro Calmon – Centro de Memória/Arquivo Público da Bahia (FPC/APEB), para que, em conjunto, apresentassem plano de ação, nos moldes já recomendados em 2014 pelo Acórdão nº 263/2014 (não atendido pela FPC até a data deste pronunciamento), com elaboração do respectivo cronograma e identificação dos responsáveis pelo implemento de medidas, visando, sobretudo, o saneamento das irregularidades referentes ao APEB.

Na visão deste *Parquet* de Contas, os achados retratam falhas de controle interno enfrentadas pela FPC na fiscalização e acompanhamento da execução de contratos, bem como dificuldade na programação financeira da Fundação. Além disso, evidenciam graves deficiências de infraestrutura, conservação, manutenção e recursos humanos do Arquivo Público.

Com efeito, as falhas elencadas nos itens 1 a 11 ensejam, por parte da Corte de Contas, a necessidade de acompanhamento das medidas corretivas adotadas pela FPC, em especial a implantação da Comissão de Controle e Acompanhamento, criada pela Portaria nº 191/2015, a fim de que o Tribunal possa verificar, no exercício de 2016, a eficácia e a adequação desta medida e avaliar se as falhas foram, de fato, corrigidas e se as vulnerabilidades detectadas foram reduzidas.

Já as falhas elencadas no item 12 e subitens, relativas ao Arquivo Público do Estado da Bahia, no entender deste MPC, merecem uma abordagem mais detida, o que se faz a partir



deste ponto, pela sua gravidade, reincidência e pelo risco que representam não só à conservação do prédio, mas, também, à segurança do acervo e integridade física dos servidores e cidadãos visitantes do local.

O Arquivo Público do Estado da Bahia - APEB, criado em 1890, é o guardião do patrimônio documental da Bahia, dos Poderes Executivo, Judiciário e Legislativo, detendo itens de valor inestimável e/ou incalculável. As informações e os dados contidos nos documentos sob a sua guarda conferem ao APEB a condição de segunda mais importante instituição arquivista do país. Como exemplo, tem-se que o APEB guarda manuscritos originais, produzidos à época do Brasil Colonial, quando Salvador era a sede do Governo Geral do Estado do Brasil (1549-1763), e para onde convergiam documentos oficiais provenientes da Coroa Portuguesa.

Portanto, é indiscutível o valor histórico dessa entidade pública, que tem como um dos seus principais objetivos assegurar a preservação e o acesso ao patrimônio documental produzido e acumulado, visando apoiar as decisões governamentais de caráter político-administrativas e o cidadão em busca de seus direitos e interesses individuais e coletivos, além de incentivar a produção de conhecimento científico e cultural.

Apesar dessa relevância histórica e social, a conservação do prédio público que abriga o APEB, como noticiado no Relatório de Auditoria, necessita de maiores investimentos e cuidados, especialmente no que toca à prevenção do risco de incêndio.

Sobre isso, cabe rememorar que: a) entre 2011 e 2013 a energia elétrica na sede do Arquivo Público foi suspensa, para prevenir o risco de incêndio no local; b) em 2014, a energia elétrica do 1º andar continuava desligada; c) em 2015, a energia elétrica do 1º andar do APEB fora reestabelecida, contudo outros problemas estruturais persistiam, em menor ou maior proporção, tais como, a ausência de Sistema de Prevenção e Detecção de Incêndio – SPDI e do Sistema de Proteção contra Descargas Atmosféricas – SPDA (para-raios); e d) a FPC informou que tanto o SPDI quanto o SPDA não haviam sido contratados pela FPC por falta de recursos orçamentários e financeiros.

Neste aspecto, a Auditoria destacou que, até o encerramento dos trabalhos da inspeção, a única forma de combate a incêndios que o APEB possuía era a utilização de extintores e a pouca experiência de 02 (dois) brigadistas, treinados pela unidade.

Com efeito, é inaceitável que o Arquivo Público da Bahia, local que guarda parte da memória documentada do Brasil e que abriga acervo altamente inflamável, esteja exposto a risco

de incêndio de grandes proporções sob a alegação de falta de recursos financeiros e que medidas preventivas de segurança ainda continuem sendo tratadas como questões de menor importância pelo Poder Público, demonstrando falta de cuidado e zelo governamental com tal assunto. Referido descaso levou a Equipe de Auditoria a concluir que: *"a perpetuação de problemas tão graves, por tão longo tempo, colocando em risco o acervo da Unidade, deixam evidente que a regularização das atividades e o bom funcionamento do APEB não tem sido prioridade para o Governo do Estado da Bahia há várias gestões"* (fls. 847). E tal conclusão, frise-se, não mereceu reparos pelos Gestores da FPC.

É que a solução para os problemas enfrentados pelo APEB extrapolam a competência e poder de decisão da FPC e até mesmo da Secretaria de Cultura, a qual a Fundação encontra-se vinculada.

Por tais razões, este Ministério Público de Contas concorda com o entendimento esposado pela Unidade Técnica do TCE, de que os achados relativos ao APEB devem ser levados à apreciação no bojo do Relatório e Parecer Prévio Referente as Contas de Governo do Chefe do Poder Executivo Estadual, do exercício 2015.

Afinal, como disposto no art. 1º da Lei nº 8.159/1991 – Lei Federal de Arquivos, é dever do Poder Público a gestão documental e a proteção especial a documentos de arquivo, como instrumentos de apoio à administração, à cultura, ao desenvolvimento científico e como elementos de prova e informação. Ademais, consoante previsto na Resolução nº 27 do Conselho Nacional de Arquivos, de 16/06/2008, no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, é dever do Poder Público criar e manter Arquivos Públicos, na sua específica esfera de competência, para promover a gestão, a guarda e a preservação de documentos arquivísticos e a disseminação das informações neles contidas.

Assim, no caso do APEB, como sustentado pela Auditoria, é obrigação do Governo do Estado da Bahia a diligente preservação do patrimônio documental público, cabendo o alerta de que sua perda, extravio ou destruição podem acarretar danos irreparáveis à administração pública, aos direitos dos cidadãos, à produção do conhecimento, à memória e à história, sem prejuízo da responsabilização civil, penal e administrativa dos responsáveis, conforme previsto no art. 25 da Lei Federal nº 8.159/91.

**3. CONCLUSÃO**

Dessa maneira, nos termos da Lei Orgânica e do Regimento Interno deste Tribunal de



Contas, o Ministério Público de Contas **OPINA** pela **juntada da presente auditoria às contas de Governo referentes ao exercício de 2015**, rogando que o TCE continue a acompanhar as medidas adotadas pela Fundação para corrigir as falhas destacadas no relatório de auditoria.

Sugere-se, ainda, a expedição das **recomendações** consignadas no Relatório de Auditoria, como também de **determinação** ao Governador do Estado da Bahia e ao gestor da Fundação Pedro Calmon – Centro de Memória/Arquivo Público da Bahia (FPC/APEB), para que, em conjunto, apresentem plano de ação, nos moldes já recomendados em 2014 pelo Acórdão nº 263/2014 (não atendido pela FPC até a data deste pronunciamento), com elaboração do respectivo cronograma e identificação dos responsáveis pelo implemento de medidas, visando, sobretudo, o saneamento das irregularidades referentes ao APEB, face a urgência que o caso requer.

Por fim, considerando a natureza e a gravidade dos achados auditoriais, a revelar uma situação de risco à integridade física e à vida dos cidadãos e pesquisadores que frequentam as instalações do APEB, esse *Parquet* de Contas sugere o **envio de cópia** dos presentes autos ao **Corpo de Bombeiros da Polícia Militar da Bahia, à Superintendência de Controle e Ordenamento do Uso do Solo do Município de Salvador - SUCOM e à Defesa Civil do Município de Salvador**<sup>1</sup>, a fim de que possam tomar conhecimento das irregularidades apontadas na presente auditoria e, se for o caso, adotarem medidas de suas respectivas alçadas.

É o parecer.

Salvador, 18 de maio de 2016.



**MAURICIO CALEFFI**

Procurador do Ministério Público de Contas

<sup>1</sup> Nos termos do art. 4º do Decreto Municipal n.º 23.252/12, compete à SUCOM fiscalizar o cumprimento das normas de proteção contra incêndio e pânico instituídas pelo decreto, podendo também a Defesa Civil, juntamente com a SUCOM ou isoladamente, promover vistorias e aplicar sanções administrativas previstas.