



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA**  
**CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL**  
**4ª PROCURADORIA DE CONTAS**

**PROCESSO:** TCE/010366/2015  
**ÓRGÃO JULGADOR:** TRIBUNAL PLENO  
**RELATOR:** CONS. Antonio Honorato de Castro Neto  
**NATUREZA:** INSPEÇÃO  
**RESPONSÁVEIS/PARTES:** MANOEL VITÓRIO DA SILVA FILHO E OUTROS  
**ORIGEM:** SECRETARIA DA FAZENDA - SEFAZ  
**VINCULAÇÃO:** SECRETARIA DA FAZENDA - SEFAZ

**PARECER N° 000931/2016**

**1. RELATÓRIO**

Retornam ao Ministério Público de Contas os autos da **auditoria** de Acompanhamento de Licitações, Contratos e Convênios realizada pela Terceira Coordenadoria de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado da Bahia – 3ª CCE, na Secretaria da Fazenda - SEFAZ, no período de janeiro a junho de 2015.

Em opinativo anteriormente exarado (fls. 310/311), o *Parquet* de Contas manifestou-se pela necessidade de cotejamento entre as irregularidades identificadas no Relatório auditorial e os esclarecimentos e documentos apresentados pelos gestores notificados no curso da instrução processual, porquanto novas alegações haviam sido apresentadas quanto aos pontos concernentes ao atraso na apresentação de garantias contratuais e à realização de despesas sem prévio empenho.

Em cumprimento à diligência, a 3ª CCE emitiu Parecer Técnico de fls. 313/320, tendo concluído que as irregularidades não foram sanadas, razão pela qual opinou pela **manutenção** das recomendações elaboradas no Relatório de Inspeção.

É o breve relatório.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO

A presente auditoria teve como objetivo o acompanhamento da "execução de contratos que tiveram desembolso relevante no período auditado, verificando o cumprimento das disposições legais e a fidedignidade das informações prestadas, bem como a legalidade dos procedimentos licitatórios e de contratação direta", tendo a Unidade Técnica identificado diversas irregularidades no Relatório de Inspeção de fls. 02/20:

- Pagamento de multas sobre a contribuição para o INSS recolhida fora do prazo;
- Ausência de garantia contratual;
- Realização de despesa sem prévio empenho;
- Inexistência do exame, pelo Pregoeiro, do recurso interposto pela empresa Tectenge Tecnologia e Serviços Ltda., em atendimento ao quanto estabelecido no inciso XXII do art. 120 da Lei Estadual de Licitações;
- Ausência de documento de comprovação de consulta prévia da relação das empresas suspensas ou impedidas de licitar ou contratar com a Administração Pública do Estado da Bahia;
- Ausência de documentos de comprovação de regularidade fiscal;
- Ausência de documentos de comprovação de regularidade fiscal e de documento de comprovação de consulta prévia da relação das empresas suspensas ou impedidas de licitar ou contratar com a Administração Pública;
- Contrato assinado fora do prazo legal;
- Não apresentação de garantias contratuais;
- Apresentação de garantias contratuais fora do prazo.

Dentre as irregularidades apuradas, cumpre destacar:

### **a) Pagamento de multas sobre a contribuição para o INSS recolhida fora do prazo (Item III.1.1 do Relatório de Inspeção):**

Foram constatados pagamentos de multas atinentes a recolhimentos de INSS efetuados com atraso, no total de R\$ 685,85 (seiscentos e oitenta e cinco reais e oitenta e cinco centavos), conforme Tabela 02 do Relatório de Inspeção, o que denota deficiência no planejamento financeiro da SEFAZ.

A Secretaria buscou justificar a mora nos referidos pagamentos alegando que "os

*processos chegaram tardiamente à Difin ou saíram em diligência do setor, somente retornando após o prazo de vencimento da obrigação previdenciária.”. Sabe-se, contudo, que é obrigação do gestor garantir a tomada de providências ao seu alcance para que os pagamentos e recolhimentos sejam feitos tempestivamente, a fim de evitar a oneração do Erário com o pagamento de encargos provenientes de juros e multas.*

Diante de uma realidade de escassez de recursos públicos para o atendimento das necessidades sociais básicas, revela-se inadmissível que a Administração Pública, por conta de falhas de planejamento na liberação de recursos ou de controle interno, venha a realizar despesas que poderiam ser perfeitamente evitadas, ensejando desperdício de recursos públicos, em afronta aos princípios constitucionais da economicidade e da eficiência.

Saliente-se que, somente após a provocação da Unidade Técnica deste Tribunal, a SEFAZ declarou que passou a adotar método de controle voltado a exigir a devolução dos processos de pagamento em tempo hábil, a fim de possibilitar o pagamento tempestivo das suas obrigações, o que confirma o entendimento de que o pagamento dos encargos financeiros decorreu de fragilidade do controle interno da Secretaria.

Evidenciada a falha na gestão dos recursos financeiros pela SEFAZ, que recolheu intempestivamente contribuições previdenciárias de sua responsabilidade, fazendo incidir encargos financeiros em prejuízo ao erário, faz-se necessário o acompanhamento dos futuros processos de pagamento da SEFAZ, para que seja certificada a efetiva cessação da conduta irregular.

**b) Não apresentação de garantias contratuais e Apresentação de garantias contratuais fora do prazo (Itens III.1.2, III.2.5.2 e III.2.5.3 do Relatório de Inspeção):**

A Auditoria identificou que no Contrato n. 04/14, firmado com a empresa “Parceiro Empreendimentos Ltda.” para a prestação de serviços de conservação e limpeza, a garantia contratual prestada encontrava-se vencida. Sobre este aspecto, leciona Marçal Justen Filho:

O prazo de validade da garantia deverá coincidir com o prazo de validade do contrato. Mais precisamente, a garantia deve prevalecer se e enquanto persistir a responsabilidade do particular.

(Comentários à lei de licitações e contratos Administrativos. 10ª ed, Dialética: São Paulo, 2004. p. 489).

Verificou-se, ainda, que não foram prestadas garantias no Contrato n. 17/15 (Engel Tech Engenharia em Elevadores e Escadas Rolantes Ltda. – ME) e no Contrato n. 09/15 (3 Tech Manutenção Ltda. – ME) e que houve apresentação de garantia fora do prazo estabelecido em cláusula contratual, conforme demonstra a Tabela 09 do Relatório de Inspeção.

Conquanto a legislação estabeleça que a exigência de garantia está adstrita ao juízo discricionário da autoridade competente, uma vez imposta no instrumento convocatório, a sua prestação torna-se impositiva. Ressalte-se que, nesta situação, a garantia caracteriza-se como cláusula necessária, por previsão legal expressa esculpida no art. 126, VI, da Lei Estadual n. 9.433/2005, que estabelece serem cláusulas necessárias “*as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas.*”. Assim, o descumprimento desta obrigação, quando impositiva, pode acarretar rescisão unilateral do contrato pela Administração, em razão de restar configurado o descumprimento do ajuste.

Destarte, é imprescindível que sejam prestadas as garantias contratuais previstas no edital, em tempo hábil, a fim de assegurar o ressarcimento integral de eventual dano ao erário, em caso de inadimplemento dos contratos. Ademais, a não prestação da garantia ou o desrespeito ao prazo previamente estabelecido para a sua prestação tem o condão de deixar ao arbítrio exclusivo do contratado o cumprimento da obrigação, o que provoca insegurança jurídica.

Desta forma, verifica-se que a vigência de contratos sem que estejam respaldados em garantia contratual quando exigida no edital consiste em conduta omissiva gravosa, haja vista que incrementa os riscos suportados pela Administração Pública, de forma desnecessária, simplesmente por falta ou deficiência de controle dos contratos administrativos.

**c) Realização de despesa sem prévio empenho (Item III.1.3 do Relatório de Inspeção):**

A Auditoria constatou que foram realizados pagamentos pela SEFAZ sem o prévio empenho, nos Contratos de n. 05/10 (CPM Braxis), de n. 05/14 (Laife Empreendimentos e Serviços Eireli ME) e de n. 34/14 (Parceiro Empreendimentos Ltda), conforme demonstra a Tabela 03 do Relatório de Inspeção. Esta conduta, além de violar frontalmente o art. 58 e o art. 60 da Lei 4.320/64, denota fragilidade nos controles dos pagamentos aos credores e demonstra o descumprimento do ciclo da despesa ao viabilizar indevidamente a realização de pagamentos por indenização.

O empenho é instrumento imprescindível de controle da execução do orçamento a ser

utilizado pela Administração, que propicia a identificação da programação dos compromissos assumidos e das dotações ainda disponíveis, devendo ser necessariamente prévio à realização da despesa. Assim, consiste em irregularidade grave a realização de empenhos após a apresentação das notas fiscais, em decorrência da falta de planejamento da despesa a ser realizada e do comprometimento do seu controle.

Observe-se que o gestor apresentou, no curso dos exames auditorias, a justificativa de que a referida irregularidade decorreu da demora na entrega das notas fiscais e de condições relacionadas à execução dos contratos analisados, e, somente em manifestação posterior ao fim dos trabalhos auditoriais (fls. 129/13), o gestor fez referência à sistemática adotada no FIPLAN, nos seguintes termos:

*“..as despesas a partir da implantação desse Sistema são inicialmente amparadas por PED's. Os PED's são emitidos antecipadamente à realização da despesa. São todos anteriores à emissão da Nota Fiscal (...) O PED emitido pelo gestor subtrai de modo imediato o seu valor do saldo total da dotação da conta orçamentária na qual o PED é enquadrado. Ou seja, o PED emitido bloqueia a dotação existente no orçamento da unidade gestora. Assim, todas as despesas são acobertadas por PED's previamente emitidos.” (grifei)*

Assim, conforme destacou a Unidade Técnica, tais justificativas não têm aptidão para elidir a responsabilidade pelos pagamentos irregulares, impondo-se, por conseguinte, ao gestor um melhor acompanhamento dos processos de pagamento, a fim de que seja respeitada a ordem cronológica das fases de liquidação da despesa, em consonância com o quanto disposto na Lei Federal n. 4.320/64.

Por fim, considerando o significativo impacto da adoção de uma sistemática no Fiplan relacionada aos procedimentos de pagamento da Administração, é recomendável a realização de auditoria específica voltada à análise da sua eficácia e efetividade.

**d) Irregularidades nos procedimentos licitatórios, de inexigibilidade e de dispensa de licitação (Item III.2.1, III.2.2.1, III.2.2.2 e III.2.3.1 do Relatório de Inspeção):**

Foram identificadas irregularidades no Pregão Presencial n. 01/2015 violadoras do §2º do art. 111, do art. 119 e do inciso XXII do art. 120, todos da Lei Estadual n. 9.433/05, que consubstanciam falhas materiais e de instrução dos procedimentos e que revelam a deficiência no acompanhamento dos procedimentos licitatórios pela Sefaz.

Nas inexigibilidades e dispensas de licitação examinadas constatou-se a existência de falhas de natureza procedimental, como a ausência de documento comprobatório de consulta prévia das empresas suspensas ou impedidas de licitar ou contratar com a Administração Pública do Estado da Bahia, em dissonância com o previsto no inciso VII do § 3º do art. 65 da Lei Estadual n. 9.433/05, e a ausência de documentos comprobatórios da regularidade fiscal e previdenciária pertinentes, em desobediência ao prescrito nos incisos XII e XIII do § 3º do art. 65 da Lei Estadual n. 9.433/05.

É cediço que a instrução dos procedimentos licitatórios, assim com os de inexigibilidade e de dispensa de licitação, com os documentos exigidos nos incisos violados, tem o condão de garantir a legalidade das contratações deles advindas, por meio da comprovada idoneidade dos possíveis contratados, impondo-se, portanto, ao gestor o dever de zelar para que os procedimentos sejam instruídos adequadamente, em conformidade com as prescrições legais em vigor.

A inobservância das prescrições legais denota deficiência de controle no acompanhamento das licitações e contratos no âmbito da Sefaz, a merecer maior atenção por parte da Secretaria auditada.

### 3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, nos termos da Lei Orgânica e do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, o Ministério Público de Contas **opina** pela juntada da presente Auditoria ao processo de prestação de contas da Secretaria da Fazenda – SEFAZ, referente ao exercício de 2015, pugnano para que o TCE acompanhe as medidas adotadas pelos responsáveis para evitar a reincidência das irregularidades destacadas no Relatório de Auditoria e no presente Parecer.

Sugere a expedição de **determinações** ao atual gestor da SEFAZ, Sr. **Manoel Vítório da Silva Filho**, para que:

- realize o controle adequado visando garantir o recolhimento tempestivo das contribuições de INSS, a fim de evitar o pagamento de multas e juros por atraso, em prejuízo ao erário estadual;
- observe os dispositivos legais e contratuais pertinentes à obrigação do contratado de apresentar garantia contratual idônea e dentro do prazo preestabelecido, com vistas a proteger o erário estadual dos riscos advindos de eventual inadimplemento contratual;

- observe a vedação legal contida no art. 60 da Lei n. 4.320/64, que proíbe a realização de despesas sem prévio empenho.

Sugere, ainda, a realização, por este Tribunal, de auditoria específica voltada para o acompanhamento da eficácia e efetividade da aplicação da sistemática adotada referente ao Pedido de Empenho (PED) para reserva de dotação orçamentária, indicada no Manual de Execução da Despesa do FIPLAN.

É o parecer.

Salvador, 03 de novembro de 2016.

*Erika Almeida*  
**ERIKA DE OLIVEIRA ALMEIDA**

Procuradora do Ministério Público de Contas

MINISTÉRIO PÚBLICO ESPECIAL DE CONTAS  
ENCAMINHE-SE  
Gab. Exmo. Sr. Cons. Relator  
EM 03/11/2016