



244

**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA**  
**CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL**  
**3ª PROCURADORIA DE CONTAS**

**PROCESSO:** TCE/010908/2015  
**ÓRGÃO JULGADOR:** TRIBUNAL PLENO  
**RELATOR:** CONS. Carolina Matos Alves Costa  
**NATUREZA:** INSPEÇÃO  
**RESPONSÁVEIS/PARTE:** JOSÉ GERALDO DOS REIS SANTOS  
IARA MARTINS ICÓ SOUSA  
SIMONE MARIA DE FIGUEIREDO SOUZA ARAÚJO  
ALEXANDRE CARVALHO BARONI  
ANHAMONA SILVA DE BRITO  
DENISE DA ROCHA TOURINHO  
ROSE EDNA MATA VIANNA PONDÉ  
JEFERSON SANTOS ALMEIDA  
MARIA CELESTE GOMES VIANNA  
MARIA MORAES DE CARVALHO MOTA  
TÂNIA MARIA BORGES TIMÓTIO DE ALMEIDA  
**RECORRENTE** SECRETARIA DE JUSTIÇA, DIREITOS HUMANOS E  
DESENVOLVIMENTO SOCIAL- SJDHDS

**PARECER Nº 000496/2016**

**1. RELATÓRIO**

Tratam os autos de **auditoria** realizada pela 5ª Coordenadoria de Controle Externo deste Tribunal, no período de 01 de janeiro a 31 de julho de 2015, no âmbito das unidades da Administração Direta da **Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Desenvolvimento Social (SJDHDS)**, cujo objeto foi o acompanhamento da execução orçamentária e financeira da entidade durante o referido período.

A 5ª CCE concluiu o seu trabalho apontando que, ao realizar o exame dos Termos de Contrato nº 002/2013, 006/2012, 007/2013 e do Contrato de Gestão nº 001/2014, foram constatadas algumas ocorrências passíveis de reparação no âmbito da Diretoria Geral e da Superintendência de Inclusão e Segurança Alimentar – SISA (fls. 01/30).

Diante das irregularidades apontadas, fora determinada a notificação das gestoras da Diretoria

*Carolina*  
1

Geral (DG), Sra. Iara Martins Icó Souza (01/01/2015 a 17/04/2015) e Sra. Simone Maria de Figueiredo Souza Araújo (18/04/2015 a 31/07/2015), e da responsável pela Superintendência de Inclusão e Segurança Alimentar (SISA), Sra. Rose Edna Mata Viana Pondé para que adotassem as providências necessárias à correção das falhas verificadas e prevenção da ocorrência de outras semelhantes.

Devidamente notificada, a Sra. Simone Maria de Figueiredo Souza Araújo apresentou esclarecimentos às fls. 51/55, acompanhada da documentação de fls. 56/104.

Em seguida, a Sra. Rose Edna Mata Viana Pondé acostou suas justificativas às fls. 105/107 e os documentos de fls. 108/211.

A Sra. Iara Martins Icó Souza, embora devidamente notificada via correios (fls. 38), não compareceu aos autos para apresentar manifestação.

Os autos então foram remetidos a este Órgão Ministerial que sugeriu (fls. 217/218) o retorno à 5ª CCE para que esta realizasse o cotejamento entre as irregularidades identificadas no relatório de fls. 03/30 e os esclarecimentos prestados pelos gestores no curso da instrução processual.

A unidade técnica, em atendimento à diligência anteriormente sugerida, proferiu novo Relatório às fls. 223/237.

Concluída a instrução, o processo foi novamente encaminhado ao Ministério Público de Contas para fins de análise e emissão de parecer conclusivo.

É, em breves linhas, o que cumpre relatar.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO

Conforme acima apontado, o exame auditorial abrangeu o acompanhamento da execução orçamentária e financeira dos Termos de Contrato nº 002/2013, 006/2012, 007/2013 e do Contrato de Gestão nº 001/2013 no âmbito das unidades da Administração Direta da Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Desenvolvimento Social (SJDHDS), relativo ao período de 01/01 a 31/07/2015 e identificou ocorrências passíveis de recomendação.

Após ser oportunizado o exercício do contraditório e da ampla defesa pelos gestores responsáveis, a Auditoria procedeu, inicialmente, o cotejamento entre as justificativas apresentadas pela Sra. Simone Maria de Figueiredo Souza Araújo e as irregularidades apontadas no âmbito da Diretoria Geral, tendo constatado que algumas delas foram sanadas, no entanto persistiu os seguintes achados:

*Carvalho*

**1) Ausência de prova das publicações previstas no contrato de gestão:**

Permaneceu a pendência em relação a publicação do Relatório Técnico relativo ao 7º semestre, ou seja, referente ao repasse da 7ª parcela efetuada em 16/10/2015, que se refere ao período de aplicação de 01/10/2015 a 31/12/2015.

**2) Movimentação de recursos financeiros em conta bancária não específica:**

Em virtude da não apresentação do Relatório Trimestral de Prestação de Conta relativo ao 7º semestre, não foi possível verificar se a referida falha foi sanada.

Tais irregularidades contrariam frontalmente o princípio da publicidade, traduzido como o dever da administração de dar transparência aos seus atos, de modo a viabilizar o controle e boa gestão dos gastos públicos.

Por tal razão, faz-se necessário reiterar a recomendação para que a Diretoria Geral providencie tais publicações e comprove que a movimentação dos recursos financeiros referentes ao Relatório de Prestação de Contas do 7º semestre está sendo efetuado em conta bancária específica, conforme exigência legal.

**3) Ausência de relatórios de fiscalização e acompanhamento do Contrato nº 002/2013:**

Embora tenha sido elaborado um novo modelo de relatório de fiscalização que será implantado nas unidades assistidas pelo Contrato nº 002/2013, durante a realização da presente auditoria foi constatado que a referida fragilidade permanece.

Como se sabe, a fiscalização e o acompanhamento dos instrumentos firmados pela Administração Pública são essenciais para se atestar o fiel cumprimento das cláusulas ajustadas e garantir o bom emprego dos recursos públicos.

Maria Sylvia Zanella di Pietro<sup>1</sup> explicita que:

*Trata-se de prerrogativa do poder público, também prevista no art. 58, III, e disciplinada mais especificamente no art. 67, que exige seja a execução do contrato acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração, especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.*

<sup>1</sup> Direito Administrativo, 21ª Edição, São Paulo, Editora Altas S.A- 2008, p. 257.

*Assinatura*  
3

Dessa forma, a Administração deve proceder à fiscalização e acompanhamento da execução do ajuste na forma prevista na legislação e nas cláusulas contratuais, devendo, para tanto, emitir relatório que ateste a efetiva prestação dos serviços pactuados.

Diante da falha apontada, recomenda-se à gestora responsável que proceda ao acompanhamento e fiscalização da execução do contrato na forma prevista nas cláusulas e na legislação pertinente.

**4) Despesas realizadas sem prévio empenho:**

Nesse aspecto, foi constatado a permanência de emissão de empenho com data posterior à realização de despesa, em patente violação às exigências estabelecidas pela Lei 4.320, de 17 de março de 1964, que estatui normas gerais de direito financeiro aplicáveis no âmbito da administração pública da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, com especial atenção sobre as fases da despesa na execução do orçamento, senão vejamos:

*Art. 60. É vedada a realização da despesa sem o prévio empenho.*

*(...)*

*Art. 62. O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação.*

A partir dos artigos acima transcritos, conclui-se que o empenho é a primeira fase da despesa pública, ocorrendo, necessariamente, antes da liquidação e do pagamento. Portanto, a realização de despesa sem prévio empenho importa em violação ao princípio da legalidade, expressamente previsto no *caput* do art. 37 da Constituição Federal, além de inviabilizar o controle dos gastos públicos.

Devidamente notificada, a gestora justificou que a ocorrência de tal irregularidade se deu em virtude da substituição da antiga Secretaria de Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza – SEDES pela atual Secretaria de Justiça, Cidadania e Direitos Humanos ter ocasionado a alteração da razão social, migração entre unidades e a transferência de novos instrumentos, o que impossibilitou alguns procedimentos na abertura do exercício para gerar empenhos em tempo hábil.

Os argumentos apresentados, contudo, não justificaram a falha apontada, na medida em que a 5ª CCE informou a reiteração da prática irregular desde o exercício de 2014.

Diante do exposto, este Órgão Ministerial sugere que este Tribunal expeça determinação para que a gestora da SJDHDS observe os ditames legais e realize despesas somente após a prévia

*[Handwritten signature]*  
4

emissão do empenho, sob pena de responder pelos prejuízos financeiros causados ao erário.

#### 5) Revisão de preço fora da periodicidade prevista na legislação:

Também foi verificado a utilização incorreta de valores referentes ao período de 2012 pela contratada, mesmo sendo do conhecimento da licitante que a partir de 2013 os salários sofreriam o reajuste concedido pela Convenção Coletiva 2012/2014.

Do mesmo modo, a 5ª CCE averiguou que a concessão de reajuste foi retroativo ao início do contrato, em descumprimento a Cláusula Décima do contrato que assim estabelecia:

*Os preços são fixos e irajustáveis durante o transcurso do prazo de 12 meses da data de apresentação da proposta, após o que a concessão de reajustamento, nos termos do inciso XXV do art. 8º da Lei Estadual nº 9.433/05, será feita mediante a aplicação do INPC/IBGE.*

Ressalte-se que, segundo os ensinamentos do Professor Marçal Justen Filho<sup>2</sup> "somente se admite reajustes após decorrido 12 doze meses e com efeitos para o futuro. Não se produz reajuste entre a data da proposta (ou do orçamento a que ela se refere) e a data da contratação".

*In casu*, tal prática de revisão de preço fora da periodicidade aceitável contraria os próprios termos contratuais, além do art. 65, "d" da Lei Federal nº 8.666/1993 e vem sendo repreendida pelo Superior Tribunal de Justiça, senão vejamos:

*PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO - CONTRATO ADMINISTRATIVO - REAJUSTE DE PREÇOS - AUSÊNCIA DE AUTORIZAÇÃO CONTRATUAL -DESCABIMENTO.*

*1. O reajuste do contrato administrativo é conduta autorizada por lei e convencionada entre as partes contratantes que tem por escopo manter o equilíbrio financeiro do contrato.*

*2. Ausente previsão contratual, resta inviabilizado o pretendido reajustamento do contrato administrativo.*

*3. Recurso especial conhecido em parte e, nessa parte, não provido. STJ – RECURSO ESPECIAL Resp. 730568 SP 2005/0036315-8(STJ)*

Isto porque, essas revisões podem ter frustrado o princípio da igualdade entre os demais licitantes que tenham considerado o reajuste em suas propostas, além de resultarem no fato da Administração ter optado não necessariamente pela proposta mais vantajosa, visto que posteriormente

<sup>2</sup> Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 10ª Edição. São Paulo- 2004, p.482.

foram majorados os custos do contrato em virtude das diferenças salariais.

Diante disto, merece ser recomendado à gestora que observe o prazo previsto na legislação para a concessão de reajuste e/ou revisão de preços de forma a evitar prejuízos à Administração Pública.

Por fim, em relação aos achados apontados no âmbito da Superintendência de Inclusão e Segurança Alimentar (SISA), após os esclarecimentos apresentados pela Sra. Rosa Edna Mata Vianna Pondé, a 5ª CCE constatou que persistiram as seguintes irregularidades:

**1) Quantitativo de pessoal inferior ao previsto em contrato:**

Quanto a esse ponto, foi constatado que as quantidades mensais de funcionários alocados para execução dos Contratos nº 006/2012 e 007/2013 estavam em desacordo com o previsto.

Como se sabe, através de contratos administrativos, o Poder Público estabelece as condições e as exigências necessárias à execução do objeto, cabendo ao particular cumpri-las de acordo com as especificações previstas.

Por tal razão, a professora Maria Sylvia Zanella di Pietro<sup>3</sup> classifica os contratos administrativos como de adesão:

*Todas as cláusulas dos contratos administrativos são fixadas unilateralmente pela Administração. Costuma-se dizer que, pelo instrumento convocatório da licitação, o poder público faz uma oferta a todos os interessados, fixando as condições em que pretende contratar; a apresentação de propostas pelos licitantes equivale à aceitação da oferta feita pela administração.*

Na hipótese vertente, a contratada se comprometeu a executar o objeto previsto com a utilização de determinada quantidade de mão de obra, contudo, limitou-a de forma arbitrária em momento posterior, conduta capaz de gerar prejuízo ao erário que, de acordo com a 5ª CCE, só não foi possível quantificá-lo em virtude de não ter sido apresentada a planilha aberta com a composição dos custos para formação do preço unitário.

Sendo assim, este *Parquet* entende necessário a expedição de determinação no sentido de que a contratada cumpra o quantitativo de pessoal acordado em cláusula contratual, bem como apure e devolva os valores correspondentes aos custos relativos aos valores pactuados e não utilizado na execução dos serviços.

<sup>3</sup> Direito Administrativo, 21ª Edição, São Paulo, Editora Altas S.A.- 2008, p. 253.

## 2) Divergência na apuração do índice de reajuste:

Por fim, no curso da instrução processual, a unidade técnica ainda apontou que foi aplicado reajuste no percentual de 7,68% nos valores unitários dos contratos nº 006/2012 e 007/2013, referente à variação do INPC/IBGE do período de fevereiro de 2014 a janeiro de 2015.

No entanto, de acordo com os índices divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no período de referência, à variação do INPC alcançou o percentual de 7,13%, ocasionando em diferença no percentual de 0,55%, que refletiu no pagamento a maior de R\$ 10.494,00 (dez mil e quatrocentos e noventa e quatro reais).

A gestora informou que, em virtude da alteração do índice, foi acordada uma dedução de R\$ 4.130,46 do valor da nota fiscal da fatura de dezembro/2015, referente ao período de 01/01 a 30/11/2015, pela diferença de R\$ 0,01 pago a mais com a contratante.

Portanto, de acordo com as informações prestadas, a irregularidade permanece e considerando a divergência entre o que foi apurado pela auditoria e o que foi deduzido da fatura de dezembro, mostra-se cabível a devolução do valor de R\$ 6.363,54.

## 3. CONCLUSÃO

Dessa maneira, nos termos do Anexo III da Resolução nº 192/2014 desta Corte de Contas, o Ministério Público de Contas **OPINA** pela **juntada do presente processo auditorial às contas da Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Desenvolvimento Social (SJDHDS) referente ao exercício de 2015.**

Ainda, observada a natureza da atividade de controle, a qual deve primar pela prevenção, buscando o fortalecimento da eficácia de sua função pedagógica, sugere-se a **expedição de recomendação à Diretoria Geral da Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Desenvolvimento Social (SJDHDS)**, para que:

**a)** providencie as publicações previstas no Contrato de Gestão nº 001/2014 e comprove que a movimentação dos recursos financeiros referentes ao Relatório de Prestação de Contas do 7º semestre está sendo efetuado em conta bancária específica, conforme exigência legal;

**b)** proceda ao acompanhamento e fiscalização da execução do Contrato nº 002/2013 na forma prevista nas cláusulas e na legislação pertinente;

c) observe os ditames legais e realize despesas somente após a prévia emissão do empenho;

d) observe o prazo previsto na legislação para a concessão de reajuste e/ou revisão de preços de forma a evitar prejuízos à Administração Pública.

Dada a configuração de ato de gestão ilegítimo e antieconômico capazes de causar dano ao erário no âmbito da **Superintendência de Inclusão e Segurança Alimentar (SISA), OPINA** este órgão ministerial pela **expedição de determinação** ao gestor responsável para que:

a) fiscalize o cumprimento do quantitativo de pessoal acordado em cláusula contratual dos instrumentos de nº 006/2012 e 007/2013, bem como apure e determine que a contratada devolva os valores correspondentes aos custos relativos ao quantitativo de pessoal contratado e não utilizado na execução dos serviços;

b) promova a devolução do saldo no valor de R\$ 6.363,54 (seis mil, trezentos e sessenta e três reais e cinquenta e três centavos) em virtude da diferença calculada entre o que foi apurado pela auditoria e o que foi deduzido da fatura de dezembro, referente as divergências na apuração do índice de reajustes dos Contratos nº 006/2012 e 007/2013.

Por fim, sugere-se também a expedição de determinação à **Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Desenvolvimento Social (SJDHDS)**, para que apresente, no prazo de 60 dias, um Plano de Ação que contemple o cronograma de adoção das medidas necessárias à implementação das recomendações e determinações acima listadas, bem como a indicação dos responsáveis por tais medidas para se que possa verificar o seu cumprimento no momento da análise da prestação de contas do exercício seguinte.

É o parecer.

Salvador, 02 de junho de 2016.



**CAMILA LUZ DE OLIVEIRA**

Procuradora do Ministério Público de Contas



MINISTÉRIO PÚBLICO ESPECIAL DE CONTAS  
ENCAMINHE-SE  
Gab Exmo Sr Cons Relator  
EM 06/06/2016